

De projectenveloppe naar Engels voorbeeld

EEN VERKENNEND ONDERZOEK



Rik Struiksma

POORT
donsluiting

De Gemeente Groningen is als opdrachtgever betrokken bij de aanleg van de hoofdonsluiting van het project Westpoort. In Nederland is het gebruikelijk dat de overheid verantwoordelijk is voor de zogenaamde publieke werken. Na implementatie van de projectenveloppe verandert dit.

ngen

/EZ

bureau Gemeente Groningen

VS Infra

www.kws.nl

De projectenveloppe naar Engels voorbeeld

EEN VERKENNEND ONDERZOEK

H. Struiksma

Groningen, augustus 2007

Begeleiding:
Dr. Ir. P. Ike

Doctoraalscriptie
Technische Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen



RUG

Voorwoord

Geachte lezer,

Met trots presenteer ik u mijn doctoraalscriptie: *de projectenveloppe naar Engels voorbeeld*. Het rapport biedt een inkijk in de wereld van de gebiedsontwikkeling in Nederland en Engeland en is vooral gericht op het koppelen van winstgevende en verlieslatende projecten. Gaandeweg blijken veel mogelijkheden hiertoe te bestaan, maar tegelijkertijd doemen ook hoge barrières op. Interessant is het fundamenteel verschillende karakter van enerzijds het Engelse en anderzijds het Nederlandse planningsstelsel. Hierin ligt dan ook de uitdaging van deze zoektocht naar de mogelijkheden voor de implementatie van de Engelse projectenveloppe in ons planningsstelsel.

Met het voltooien van deze scriptie komt een einde aan mijn carrière als student. Begonnen als student Economie, studeer ik binnenkort af in de Technische Planologie. Breed geïnteresseerd zoals ik ben, is Technische Planologie voor mij een goede keuze gebleken. De combinatie van sociaal en technisch, soft en hard of hoe je het maar wilt noemen, spreekt mij zeer aan. Hoewel de studie voornamelijk gericht was op de Nederlandse situatie, bestonden er gelukkig ruime mogelijkheden om internationale ervaring op te doen. Ik heb daar goed gebruik van gemaakt: een semester vakken gevolgd aan de University of Ulster in Coleraine, Noord-Ierland en een semester gewerkt aan mijn leeronderzoek bij de State University of New York in Geneseo, USA. Beide hebben veel goede herinneringen opgeleverd.

Voor dit onderzoek gaat dat ook gelden, verwacht ik. Dank ben ik dan ook verschuldigd aan die mensen die mij bij dit onderzoek hebben geholpen. Allereerst wil ik mijn afstudeerbegeleider Paul Ike bedanken voor zijn adviezen en begrip. Ook speciale dank gaat uit naar: Marjette Slijkhuis voor haar creatieve en nuttige op- en aanmerkingen, Tijmen Blom voor zijn commentaren en wijze waarschuwingen, 'nog 2 maanden', mijn lieve ouders voor hun kritische noten, maar bovenal hun overall support, en mijn broer Klaas Struiksma voor zijn creatieve inbreng bij de vormgeving van dit rapport.

Groningen, augustus 2007

Rik Struiksma

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	v
<i>Samenvatting</i>	ix
<i>Lijst van gebruikte afkortingen</i>	xi
<i>Lijst van figuren en tabellen</i>	xii

DEEL A: DE PROJECTENVELOPPE GEÏNTRODUCEERD

1	Inleiding	3
1.1	<i>Aanleiding</i>	3
1.2	<i>Probleemschets</i>	5
1.3	<i>Doelstelling</i>	5
1.4	<i>Vraagstelling</i>	5
1.5	<i>Aanpak en leeswijzer</i>	6
2	Ontwikkelingen en achtergronden	9
2.1	<i>Inleiding</i>	9
2.2	<i>Grondbeleid</i>	9
2.3	<i>Werking grondmarkt</i>	12
2.4	<i>Problemen verkend</i>	13
2.5	<i>Resumé</i>	13

DEEL B: DE PROJECTENVELOPPE IN THEORETISCH PERSPECTIEF

3	Mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de Engelse projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel / PROCESMATIG	17
3.1	<i>Inleiding</i>	17
3.2	<i>Formele planningsstelsels</i>	18
3.3	<i>Vergelijkingskader</i>	19
3.4	<i>ENGELAND</i>	21
	3.4.1 <i>Karakteristieken</i>	21
	3.4.2 <i>Zekerheid versus flexibiliteit</i>	25
	3.4.3 <i>Resumé</i>	26
3.5	<i>NEDERLAND</i>	27
	3.5.1 <i>Karakteristieken</i>	27
	3.5.2 <i>Zekerheid versus flexibiliteit</i>	31
	3.5.3 <i>Resumé</i>	31
3.6	<i>Conclusie</i>	32
4	Mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de Engelse projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel / INHOUDELIJK	33
4.1	<i>Inleiding</i>	33
4.2	<i>Lessen uit PPS</i>	34

4.3	<i>Ervaringen uit Engeland</i>	35
	4.3.1 Mogelijkheden tot het stellen van extra eisen	35
	4.3.2 Planning obligations	37
4.4	<i>Conclusie</i>	44

DEEL C: DE PROJECTENVELOPPE IN EMPIRISCH PERSPECTIEF

5	Casestudy: Meerstad en Queen Elizabeth II Barracks & Wakefords Copse	49
5.1	<i>Inleiding</i>	49
5.2	<i>Meerstad</i>	49
	5.2.1 Inleiding	49
	5.2.2 Planologische Context	50
	5.2.3 Resumé	55
5.3	<i>Queen Elizabeth II Barracks & Wakefords Copse</i>	55
	5.3.1 Inleiding	55
	5.3.2 Planologische Context	57
	5.3.3 Resumé	61
5.4	<i>Meerstad met projectenveloppe / Hypothetisch geval</i>	62
	5.4.1 Inleiding	62
	5.4.2 Projectenveloppe	62
	5.4.3 Resumé	66
5.5	<i>Conclusie</i>	66

viii

DEEL D: CONCLUDEREND

6	Conclusies en aanbevelingen	69
6.1	<i>Inleiding</i>	69
6.2	<i>Conclusies</i>	69
6.3	<i>Aanbevelingen</i>	70
	<i>Literatuur</i>	73
	<i>Bijlagen</i>	

Samenvatting

Hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een grotere vraag naar voorzieningen en infrastructuur. Van oudsher is voornamelijk de lokale overheid verantwoordelijk voor deze zaken. Deze is echter steeds minder in staat om voldoende middelen te vinden voor het uitvoeren van haar publieke taak. Het actieve grondbeleid en het daarmee samenhangende traditionele grond-exploitatiemodel voldoen niet altijd meer. Uit noodzaak zoeken gemeenten actief naar vormen van publiekprivate samenwerking en tegelijkertijd verstevigen private partijen hun positie op de grondmarkt door strategisch gronden aan te kopen. De opkomst van alternatieve grondexploitatiemodellen, zoals het bouwclaim-, het concessie- en het gezamenlijke exploitatiemodel, zijn het uitvloeisel van deze ontwikkelingen. Deze modellen bieden echter geen oplossing voor de problematiek, aangezien de overheid niet in staat wordt gesteld om voldoende middelen te genereren en deze modellen meer macht bij de betrokken private partijen leggen ten opzichte van de traditionele situatie. Een grote interesse in instrumenten als de projectenveloppe komt voort uit deze huidige ontwikkelingen. De projectenveloppe is een mogelijkheid om verlieslatende projecten te koppelen aan winstgevendende projecten en de verantwoordelijkheid voor de gehele inhoud bij de ontwikkelaar te leggen. De ontwikkelaar heeft de keuze: alles of niets. Als voorbeeld dienen de planning obligations die in Engeland de lokale overheid in staat stellen om op grond van aanvullende eisen, zoals extra werken of financieringen, te beslissen over de planologische toelaatbaarheid van een ontwikkeling.

In dit verkennende onderzoek staan de mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel centraal. De doelstelling van dit onderzoek hangt hiermee samen en luidt: *Inzicht verkrijgen in de mogelijkheden om de projectenveloppe succesvol te implementeren in het Nederlandse planningsstelsel, daarnaast inzicht verkrijgen in de toepasbaarheid binnen het Nederlandse planningsstelsel van instrumenten die vergelijkbaar zijn met de Engelse planning obligations.* Om dit doel te verwezenlijken bestaat het onderzoek uit een theoretische en een empirische verkenning.

In het theoretische deel staan zowel de procesmatige als inhoudelijke mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de 'Engelse projectenveloppe' in het Nederlandse planningsstelsel centraal. Het procesmatige gedeelte begint met vaststellen dat het Engelse en het Nederlandse planningsstelsel fundamenteel verschillen wat betreft het bieden van zekerheid en flexibiliteit. Het discrete Engelse planningsstelsel is gericht op het bieden van zoveel mogelijk flexibiliteit. Niet een lokaal plan leidt de ruimtelijke ontwikkeling, maar het vergunningverleningstraject. De lokale overheid heeft de mogelijkheid om op grond van specifieke overwegingen te beslissen over de planologische toelaatbaarheid van een ontwikkeling. Ten gevolge hiervan bestaat in Engeland een lange traditie van publiekprivate samenwerking en ruime ervaring met instrumenten zoals de planning obligations. Het Nederlandse planningsstelsel daarentegen is regulatief van aard en sterk gericht op het bieden van zekerheid. Het bestemmingsplan leidt de ruimtelijke ontwikkelingen en er is weinig ruimte voor flexibiliteit. In de nieuwe Wro wordt de flexibele artikel 19-procedure afgeschaft en deels vervangen door het projectbesluit. Wellicht biedt dit projectbesluit mogelijkheden voor de projectenveloppe, hierover bestaat echter nog veel onduidelijkheid. Kortom, in het huidige Nederlandse planningsstelsel zijn de mogelijkheden voor de projectenveloppe beperkt.

Inhoudelijk kunnen de Engelse planning obligations als voorbeeld dienen voor de projectenveloppe. Door lessen te trekken uit de Engelse ervaring met dit instrument is het niet nodig het wiel opnieuw uit te vinden. Planning obligations kunnen vorm krijgen door een integraal pakket van projecten, deels direct uit te voeren door de ontwikkelaar, deels door middel van financiële contributies van de ontwikkelaar. Voor een eerlijk en transparant proces moeten planning obligations aan vijf voorwaarden voldoen: relevantie, noodzakelijkheid, direct gerelateerd, redelijkheid en billijkheid wat betreft schaal en soort en redelijkheid in alle andere opzichten. Deze eisen dienen als baseline voor het onderhandelingsproces. Ontwikkelaar en lokale overheid onderhandelen over de mogelijke planning obligations. De lokale overheid wordt daarbij geadviseerd door een breed scala aan andere organisaties en overheden. Het proces heeft vaak een ingewikkelder en langduriger verloop dan het Nederlandse vergunningverleningstraject dat vorm krijgt door de toetsing van voorgenomen ontwikkelingen aan het bestemmingsplan.

Het empirische gedeelte van dit onderzoek betreft een casestudy. In de case-study worden een drietal casussen gepresenteerd: Meerstad Fase 1, Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse en Meerstad mét projectenveloppe. De eerste twee betreffen beschrijvingen van bestaande toekomstige nieuwbouwprojecten van ruim 1100 woningen. In de derde casus wordt geprobeerd inzichtelijk te maken wat de meerwaarde van de projectenveloppe - naar voorbeeld van de planning obligations in de casus Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse - in de casus Meerstad Fase 1 zou kunnen zijn. Uit deze casestudy blijkt dat de projectenveloppe een meerwaarde kan hebben voor het Nederlandse planningsstelsel. De projectenveloppe kan leiden tot een ten opzichte van de huidige situatie kwalitatief hoger, integraal pakket van ontwikkelingen, zoals woningen, voorzieningen en infrastructuur.

De voornaamste conclusie van dit verkennende onderzoek is dat de projectenveloppe mogelijk een waardevolle aanwinst is voor het Nederlandse planningsstelsel. Hierbij zijn echter diverse kanttekeningen te maken. Veel zaken zijn nog onduidelijk en dienen nader onderzocht te worden.

Lijst van gebruikte afkortingen

<i>B&W</i>	College van Burgemeester en Wethouders
<i>EIA</i>	Environmental Impact Assessment
<i>GEM</i>	Grondexploitatie maatschappij; ook: gemeenschappelijk exploitatiemodel
<i>GEMM</i>	Gemeenschappelijke Exploitatie maatschappij Meerstad
<i>GIOS</i>	Groen In en Om de Stad
<i>GS</i>	Gedeputeerde Staten
<i>HCC</i>	Hampshire County Council
<i>HDC</i>	Hart District Council
<i>MER</i>	Milieu effect rapportage
<i>PPG</i>	Planning Policy Guidance
<i>QEII</i>	Queen Elizabeth II Barracks
<i>RPG</i>	Regional Planning Guidance
<i>SA</i>	Southern Area
<i>SINC</i>	Site of Importance for Nature Conservation
<i>SoS</i>	Secretary of State
<i>TCPA</i>	Town and Country Planning Act
<i>Wkf</i>	Wakefords Copse
<i>WRO</i>	Wet op de Ruimtelijke Ordening
<i>Wro</i>	Wet ruimtelijke ordening
<i>Wvg</i>	Wet voorkeursrecht gemeenten

Lijst van figuren en tabellen

- Figuur 1.1* Schematische aanpak van dit onderzoek
Figuur 2.1 Grondbezit in Nederland
Figuur 2.2 Traditioneel actief gemeentelijke grondexploitatiemodel
Figuur 3.1 Het Engelse vergunningverleningstraject
Figuur 3.2 The development plan process
Figuur 3.3 De procedure van het bestemmingsplan
Figuur 4.1 Schematische weergave van een mogelijk bilateraal onderhandelingsproces
Figuur 5.1 Ligging fase 1 (Deelplan 1) Meerstad
Figuur 5.2 Impressie van Deelplan 1
Figuur 5.3 Deelnemingen in de Gezamenlijke Exploitatiemaatschappij Meerstad (GEMM)
Figuur 5.4 Ligging QEII, Wkf en SA
Figuur 5.5 Belangrijkste spelers binnen het onderhandelingsproces
Figuur 5.6 Mogelijk belangrijke spelers binnen het onderhandelingsproces

Tekstvak 3.1 Het bestemmingsplan in de nieuwe Wro

- Tabel 4.1* Dekking kosten van planning obligations
Tabel 4.2 In-kind of financieel?
Tabel 5.1 Overzicht mogelijke planning obligations en de aard ervan
Tabel 5.2 Overzicht mogelijke inhoud projectenveloppe
Tabel 5.3 Overzicht mogelijke inhoud projectenveloppe gericht op duurzaamheid

DEEL A

De projectenveloppe geïntroduceerd

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland krijgen we te maken met een steeds groter wordende *maatschappelijke dynamiek*. Voornamelijk de transitie van een industriële samenleving naar een netwerksamenleving is hier debet aan, maar ook de ligging van ons land in het Noordwest-Europese kerngebied draagt hier aan bij (Castells, 1995 in: Dammers et al., 2004; Dammers et al., 2004). De grote maatschappelijke dynamiek uit zich in ontwikkelingen als mondialisering, individualisering en de komst van het informatie- en communicatietechnologietijdperk (Spaans en de Wolff, 2005). Deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de ruimtelijke inrichting en kwaliteit.

Van oudsher *reguleert* in Nederland de lokale overheid de grondmarkt (Needham, 2005a). Zij doet dit door in plannen aan te geven waar gewenste ontwikkelingen plaats kunnen hebben (i.e. de praktijk van bestemmen, zoneren en beschermen). Daarnaast is deze overheid een belangrijke en actieve speler op de grondmarkt. Zij wordt verantwoordelijk geacht voor de aanleg van infrastructuur en voorzieningen. Langzamerhand zijn de krachtsverhoudingen op de grondmarkt echter aan het veranderen. De rol van private partijen neemt toe ten koste van de rol van de gemeenten. Dit leidt ertoe dat gemeenten – ondanks de Wet voorkeursrecht gemeenten - minder inkomsten uit grondverkoop kunnen en zullen behalen. Hierdoor is het duidelijk dat er voor de investeringclaims ten gevolge van de eisen die bovenstaande hedendaagse ontwikkelingen stellen aan de ruimtelijke inrichting onvoldoende publieke middelen beschikbaar zullen zijn (Priemus, 2002a).

3

De projectenveloppe

De noodzaak om ontwikkelingen beter te laten aansluiten op de wensen van deze tijd en de noodzaak om hiervoor nieuwe financieringsmogelijkheden te vinden heeft geleid tot een brede interesse in het combineren van winstgevendende en verlieslatende projecten. Diverse maatschappelijke organisaties, waaronder de ANWB, VNO-NCW en Natuurmonumenten hebben in hun gezamenlijke visie op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland de *projectenveloppe* geïntroduceerd: "Binnen een nieuw te ontwikkelen gebied worden kleinere gebieden aangewezen waarin een integraal pakket van zowel water, natuur, infrastructuur als wonen en werken worden gerealiseerd" (AVBB et al., 2001). Een vergelijkbaar model onder de naam *bouwenveloppe*¹ wordt in Amsterdam gebruikt op het gebied van woningbouwprojecten (zie bijvoorbeeld Gemeente Amsterdam, 2005; Stadig, 2004).

Beide modellen zijn een uitwerking van hetzelfde principe: de overheid maakt vooraf aan de ontwikkeling van een gebied op hoofdlijnen één afspraak (dit wordt lump sum genoemd) met een (private) ontwikkelaar voor het hele gebied (één gebied, één afspraak). De overheid stopt als het ware een aantal projecten in een enveloppe en de ontwikkelaar neemt vervolgens al dan niet de verantwoordelijkheid voor de gehele inhoud van de enveloppe. Het is alles of niets. De 'enveloppe' biedt de mogelijkheid om winst behaald in een gebied (gedeeltelijk) te laten terugvloeien naar dat

1 De term *bouwenveloppe* wordt ook gebruikt als 'de enveloppe met de regels' omtrent maximale hoogte, diepte en breedte bij particulier opdrachtgeverschap en zelfbouwkwavels. Om verwarring te voorkomen: deze *bouwenveloppe* wordt hier nadrukkelijk niet bedoeld.

gebied. Deze maakt de weg vrij voor de financiering van gewenste, maar voor marktpartijen minder winstaantrekkelijke (lees: verlieslatende) ontwikkelingsprojecten, waarvoor de overheid tot nu toe uit hoofde van haar publieke taak de verantwoordelijkheid moest nemen.

Bij de projectenveloppe bestaat (nog) veel onduidelijkheid over zaken als het koppelen van projecten (i.e. de scope), het onderhandelingsproces en de vooraf te stellen eisen. Theoretisch gezien zijn de mogelijkheden om projecten (en/of financieringen, en/of onderhoudscontracten etc.) te *combineren* in een projectenveloppe bijna onuitputtelijk. Alle mogelijke combinaties zijn te maken, mits aan de eventueel vooraf gestelde eisen wordt voldaan. Als echter te veel projecten worden gekoppeld, wordt de organisatie te star en te kwetsbaar (Priemus, 2002b).

Daarnaast zal het *onderhandelingsproces* een zodanige vorm moeten hebben dat recht wordt gedaan aan alle betrokkenen. Immers, er bestaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en private ontwikkelaar: zonder overheid kan de ontwikkelaar niet aan de slag en zonder ontwikkelaar kan de overheid zijn publieke taak moeilijk uitvoeren. Waar wordt wel en waar wordt niet over onderhandeld? Bij de bouwenvelophe van de gemeente Amsterdam kent men bijvoorbeeld "gestandaardiseerde afspraken" waar niet over onderhandeld kan worden (Stadig, 2004: 477). Als een ontwikkelaar niet akkoord gaat met deze algemene voorwaarden dan mag deze niet bouwen in de gemeente.

Vervolgens is het belangrijk vooraf te bepalen op welk abstractieniveau *eisen* worden gesteld (vgl. het "Innovatief aanbesteden" van Rijkswaterstaat, zie V&W, 2001). Ligger de eisen op een hoger abstractieniveau dan krijgt de ontwikkelaar meer vrijheid, op een lager niveau minder vrijheid. Het op een zo hoog mogelijk niveau stellen van eisen zou het meest in de geest zijn van de hier geschetste projectenveloppe. In hoeverre speelt de complexiteit van het project hierbij een rol?

Ervaringen uit Engeland²

In Nederland is op dit gebied tot nu toe weinig ervaring opgedaan (wel met andere vormen van publiekprivate samenwerking). Een van de weinige voorbeelden is de *bouwenvelophe* die de gemeente Amsterdam toepast ondermeer bij projecten op IJburg en de Zuidas (Donker van Heel, 2005). In Amsterdam worden bijvoorbeeld woningbouw (sociaal en vrij), kantoren en andere voorzieningen gekoppeld. Tevens wordt vooraf aan het bouwproces de hoogte van de grondprijs vastgelegd, wat onnodig langdurig onderhandelen over die grondprijs voorkomt (Gemeente Amsterdam, 2005). De Amsterdamse bouwenvelophe lijkt succes te oogsten (Stadig, 2004).

Indachtig het gebrek aan binnenlandse ervaringen ligt het voor de hand om over de landsgrenzen te kijken naar *relevante ervaringen* met vergelijkbare instrumenten. Het Engelse planningstelsel heeft een langere traditie van uitgebreid onderhandelen tussen overheid en private partijen. Zo kent men de zogenaamde planning obligations, die goed vergelijkbaar zijn met de projectenveloppe. Planning obligations zijn de verplichtingen die de ontwikkelaar – na uitgebreide onderhandelingen – vrijwillig (!) aangaat om de eigenlijke en lucratieve ruimtelijke ontwikkeling te mogen doen.

2 In dit onderzoek is ervoor gekozen om niet alle landen binnen het Verenigd Koninkrijk (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland), maar alleen Engeland in de beschouwing op te nemen. De planningsstelsels van de diverse landen zijn vergelijkbaar, maar wijken op punten af (Bregman, 1999).

De verplichtingen kunnen de vorm hebben van eisen om bepaalde activiteiten te verrichten of eisen voor specifiek gebruik, maar ook de vorm hebben van vorderingen of beperkingen (Bregman, 1999). Er is veel geschreven over de werking van deze planning obligations (zie bijvoorbeeld: Healey et al., 1995).

Deze Engelse ervaringen zijn echter *niet zondermeer toepasbaar* in het Nederlandse planningsstelsel. Het Engelse planningsstelsel kent grote verschillen met het Nederlandse. Het kan – sinds de periode Thatcher – worden gekarakteriseerd als development-led (Spaans, 2005). Dit houdt in dat voor elke ontwikkeling steeds een toelatingstraject met planning permissions en building regulation approval moet worden doorlopen. In het Nederlandse plan-led planningsstelsel zijn daarentegen de ruimtelijke plannen (vooral het bestemmingsplan) en de toetsing eraan leidinggevend voor de ruimtelijke ontwikkelingen.

Daarnaast is de *rol van de overheid* binnen het ruimtelijk beleid verschillend. Nederland kent een zeer actief betrokken overheid bij de ruimtelijke inrichting en op de grondmarkt – “en dit onderscheidt de beleidsvoering hier van die van vele andere landen” (Needham, 2005). De overheid heeft in Engeland een veel minder actieve rol bij ontwikkelingen. Ook kent het Engelse planningsstelsel een veel hiërarchischere opbouw.

1.2 Probleemschets

In Nederland bestaat behoefte aan instrumenten als de bouw- en projectenveloppe. In ons land is nog vrijwel geen ervaring met dergelijke instrumenten. Er bestaat veel onduidelijkheid over de scope, de onderhandelingen en de eisen. In Engeland is wel veel ervaring opgedaan met en onderzoek gedaan naar vergelijkbare instrumenten. Deze zijn echter niet zondermeer toepasbaar op de Nederlandse situatie omdat de planningsstelsels van beide landen verschillen.

5

1.3 Doelstelling

Inzicht verkrijgen in de mogelijkheden om de projectenveloppe succesvol te implementeren in het Nederlandse planningsstelsel. Inzicht krijgen in de toepasbaarheid binnen het Nederlandse planningsstelsel van instrumenten die vergelijkbaar zijn met de Engelse planning obligations.

1.4 Vraagstelling

Hoofdvraag:

Welke mogelijkheden bestaan er om een instrument zoals de projectenveloppe succesvol te implementeren in het Nederlandse planningsstelsel?

Onderzoeksvragen

Probleemverkenning

1. *Welke ontwikkelingen en achtergronden liggen ten grondslag aan de interesse in of behoefte aan de projectenveloppe?*

Theoretische verkenning

2. *Welke mogelijkheden en barrières biedt het regulatieve Nederlandse planningsstelsel in vergelijking tot het discrete³ Engelse planningsstelsel voor de implementatie van de projectenveloppe? (Procesmatig)*
3. *Welke mogelijkheden en barrières bestaan er voor de projectenveloppe? (Inhoudelijk)*

Empirische verkenning

4. *In hoeverre leidt de Engelse aanpak tot betere resultaten met het oog op de bestaande problemen dan de Nederlandse bij soortgelijke projecten?*

1.5 Aanpak en leeswijzer

6 Om een antwoord te vinden op de hoofdvraag van dit onderzoek is ervoor gekozen om twee verschillende onderzoeksmethoden te gebruiken, te weten een literatuurstudie en een casestudy. Het onderzoek is opgedeeld in vier delen.

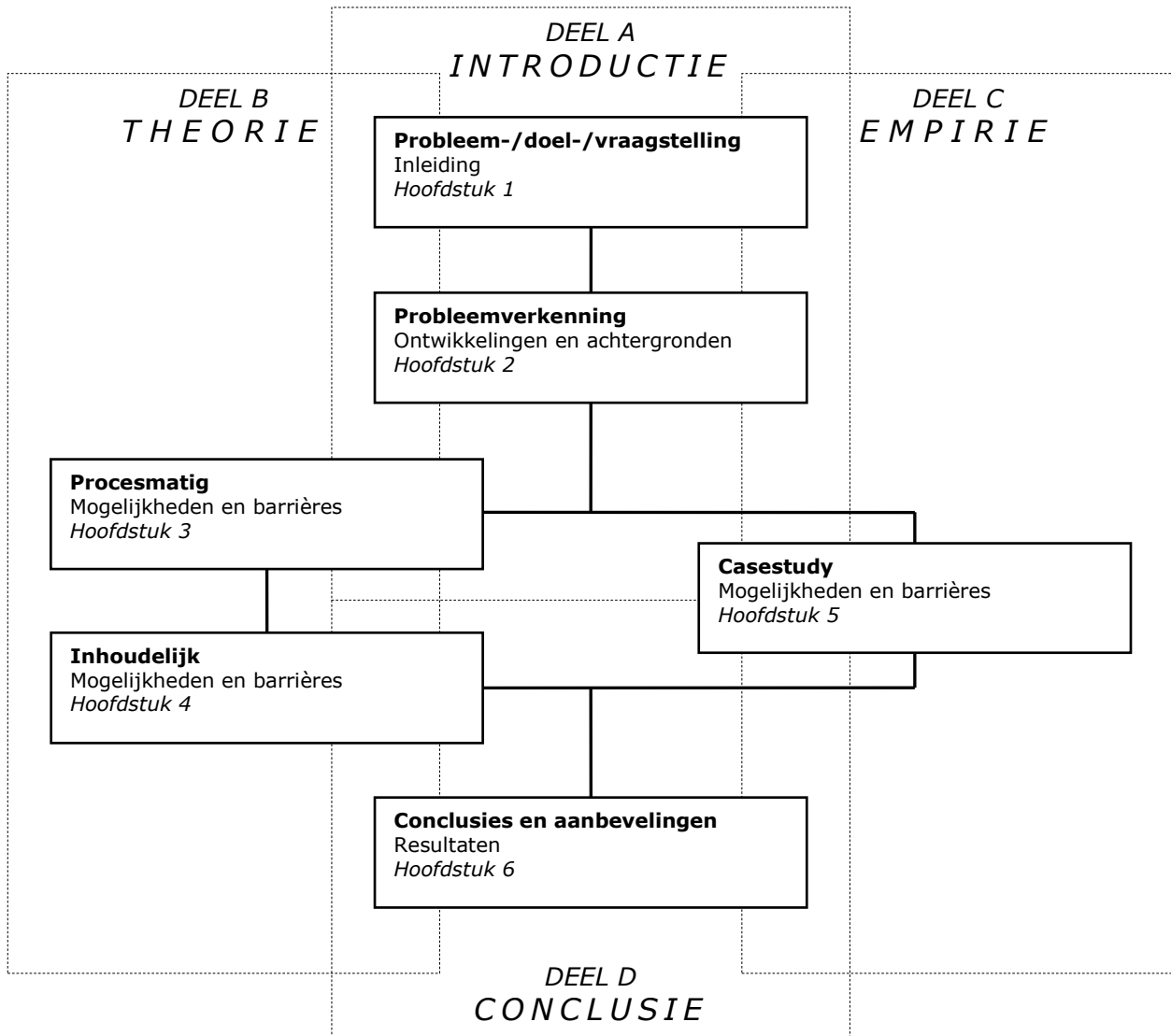
Deel A 'De projectenveloppe geïntroduceerd' bestaat naast deze inleiding (hoofdstuk 1) uit een beschrijving van de ontwikkelingen en achtergronden die ten grondslag liggen aan de brede interesse in een instrument als de projectenveloppe (hoofdstuk 2). Het hoofdstuk gaat dieper in op het actieve grondbeleid, de grondmarkt en de problemen die daar spelen.

Deel B 'De projectenveloppe in theoretisch perspectief' vormt de literatuurstudie en bestaat uit twee hoofdstukken. Hoofdstuk 3 gaat in op de mogelijkheden en barrières die er procesmatig bestaan voor de implementatie van de projectenveloppe (naar Engels voorbeeld). In hoofdstuk 4 ligt het accent op de inhoudelijke mogelijkheden en barrières voor de projectenveloppe.

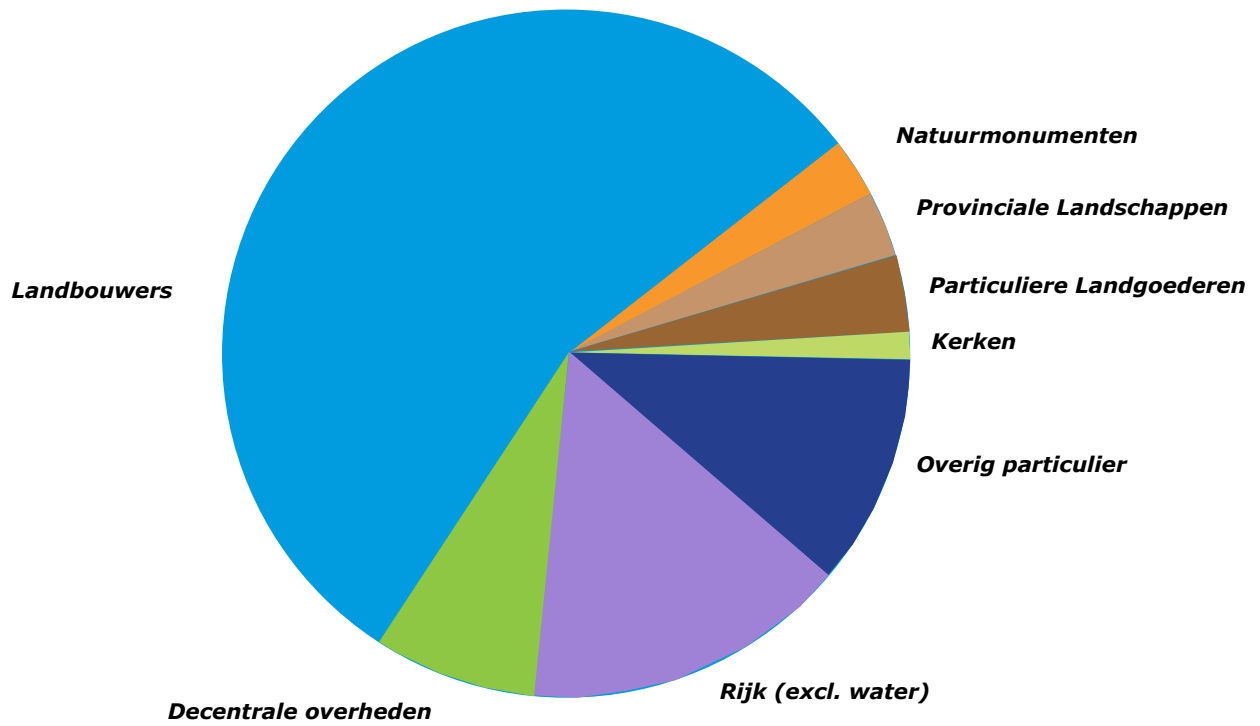
Deel C 'De projectenveloppe in empirisch perspectief' bestaat uit een voor dit onderzoek relevante casestudy (hoofdstuk 5). In de casestudy worden drie casussen beschreven. De eerste casus heeft als onderwerp een nieuwbouwproject in Nederland – zonder gebruik van de projectenveloppe. De tweede casus gaat dieper in op een vergelijkbaar herontwikkelingsproject in Engeland – waarbij de met de projectenveloppe vergelijkbare planning obligations zijn toegepast. De derde casus is een hypothetische. Aan de hand van informatie uit de eerste twee casussen wordt getracht een beschrijving te geven van het Nederlandse project zoals dit mogelijk zou verlopen na de implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel.

3 Het Engelse planningsstelsel wordt als *discreet* getypeerd aangezien de lokale overheid een relatief grote vrijheid (i.e. discretie) heeft in het maken van haar afwegingen en niet juridisch gebonden is aan een plan. Planningsstelsels waarin de ontwikkelingen geleid worden door een plan, zoals het Nederlandse, worden regulatief genoemd (zie hoofdstuk 3).

Het afsluitende deel D 'Concluderend' geeft een overzicht van de in de eerdere hoofdstukken geschetste mogelijkheden en barrières voor de projectenveloppe en daarmee een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. Figuur 1.1 geeft de aanpak die in dit onderzoek gevolgd wordt schematisch weer.



Figuur 1.1 Schematische aanpak van dit onderzoek



Figuur 2.1 Grondbezit in Nederland (IBO, 2000 in: De Regt, 2003)

2 Ontwikkelingen en achtergronden

2.1 Inleiding

Bouwbedrijven en projectontwikkelaars hebben gemeenten in de tang bij de bouw van nieuwe woningen. Door voortijdig grond te kopen op plaatsen die interessant zijn voor nieuwbouw, dwingen zij gemeenten zaken met hen te doen. De grondeigenaren krijgen zo vrij spel om woekerwinsten te behalen.

(Volkskrant, 2006)

Bovenstaand fragment van een krantenartikel geeft een indruk van de problematiek die op dit moment op de Nederlandse *grondmarkt* speelt. De krachten die deze markt beheersen zijn aan verandering onderhevig. Niet langer heeft de lokale overheid een dominante positie, maar spelen private partijen een steeds grotere rol. De problemen die hiermee samenhangen, leiden tot de brede interesse in instrumenten als de projectenveloppe. In dit hoofdstuk worden de achtergronden en ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan deze problemen verkend. Het doel van dit hoofdstuk is inzicht geven in de ontwikkelingen en achtergronden van de problemen, die de interesse in de projectenveloppe voeden.

Paragraaf 2 geeft een beschrijving van aspecten van het grondbeleid, vervolgens wordt in paragraaf 3 aandacht besteed aan de werking van de grondmarkt, paragraaf 4 geeft een beschrijving van de problemen inherent aan de huidige grondmarkt, paragraaf 5 geeft ten slotte een korte samenvatting van de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk.

9

2.2 Grondbeleid

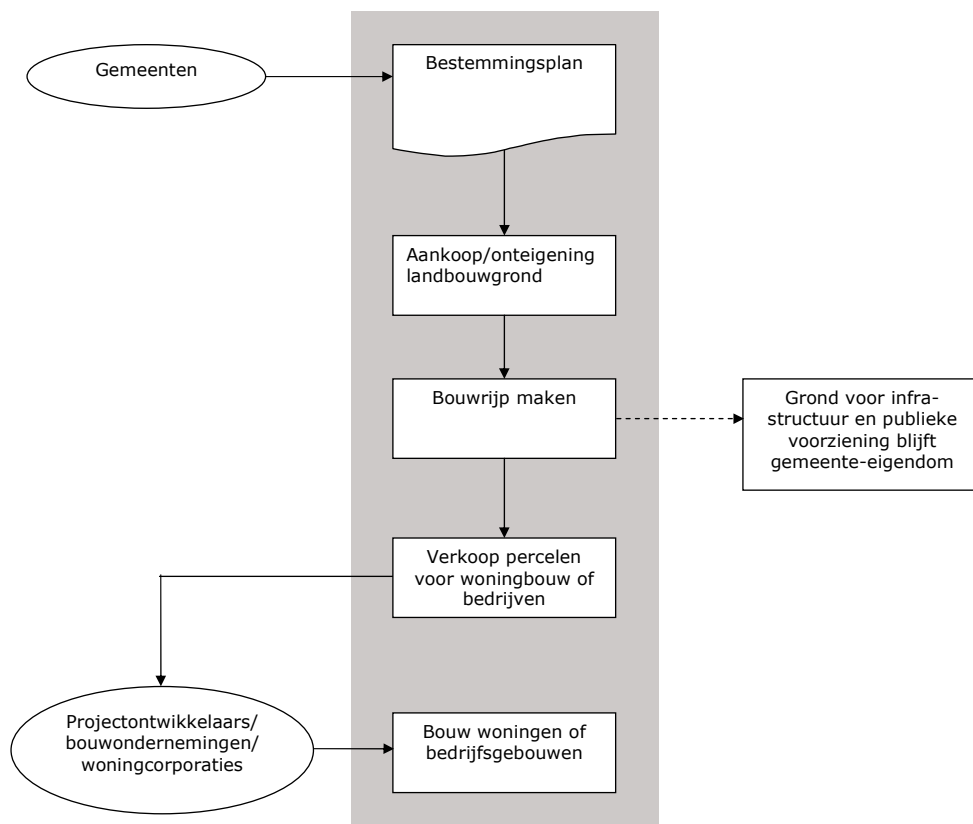
Ruimte is schaars. Dat is het belangrijkste gegeven in de Nederlandse ruimtelijk ordening. Alle grond in Nederland is in gebruik voor een of meerdere functies. Bijna zeventig procent van de grond is landbouwgrond (Cbs, 2007a). De overige dertig procent van de grond is in gebruik voor alle andere denkbare functies als steden en infrastructuur. Figuur 2.1 geeft de verdeling van het grondbezit in Nederland weer. Het laat zien dat tussen de 55 en 60 procent van de grond eigendom is van landbouwers.

Niet zelden liggen er op een gebied, vaak landbouwgrond, diverse *ontwikkelingsclaims*. Hierbij moet gedacht worden aan stadsuitbreidingen, natuurontwikkelingen en dergelijke. Welke ontwikkelingsclaims uiteindelijk doorgang vinden, wordt bepaald door het samenspel van markt en planingsstelsel (Campbell et al., 2001b). Door de schaarste van de grond en het grote aantal belangen, speelt de grondmarkt hierbij een grote rol. Deze bepaalt in belangrijke mate de ruimtelijke ontwikkelingen (De Regt, 2003). De grondmarkt is de markt waarop percelen of kavels verhandeld worden tussen diverse actoren, zoals boeren, gemeenten en projectontwikkelaars.

In Nederland hebben gemeenten van oudsher een *ambivalente rol* op de grondmarkt. Enerzijds bepalen zij in grote mate de regelgeving en toelaatbaarheid van ontwikkelingen door middel van het bestemmingsplan. Anderzijds voeren zij een actief grondbeleid. Dat is het bewust intervenieren in de grondmarkt door gemeenten. De gemeenten hebben dus zowel de volledige strategische

als operationele regie over gebiedsontwikkelingen (Bouwfonds, 2006⁴). Nederland onderscheidt zich met deze praktijk van andere landen (Needham, 2005a).

Lokale overheden voeren een *actief grondbeleid* om doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, economie en natuur te bewerkstelligen (Bouwfonds, 2006). Dit doen zij als volgt: gemeenten kopen in overeenstemming met het bestemmingsplan landbouwgronden aan, leggen de nodige voorzieningen en infrastructuur aan en geven vervolgens de gronden uit aan bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Het aanbieden van bouwrijpe grond door de overheid wordt in dit verband gezien als een publieke plicht (Buitelaar et al., 2005). Het actieve grondbeleid wordt het traditionele of klassieke grondexploitatiemodel genoemd (De Regt, 2003; Bouwfonds, 2006). Figuur 2.2 geeft dit proces weer.



Figuur 2.2 Traditioneel Actief Gemeentelijk Grondexploitatiemodel (De Regt 2003)

4 In de publicatie van Bouwfonds (2006) wordt in de inleiding vermeld dat de publicatie uit het oogpunt van de ontwikkelaar is geschreven.

Het actieve grondbeleid kwam vanaf eind jaren '70 *onder druk* te staan. Toen werd de vastgoedmarkt getroffen door een crisis en leden gemeenten forse verliezen op door hen verworven gronden. Vervolgens werd marktwerking in de jaren '80 een steeds belangrijker overheidsdoelstelling. In 1989 verscheen de 'Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig'. Met deze nota kwam een einde aan de premiewoningen, een structurele huurverhoging en marktvoorzieningen werden mogelijk. Dit leidde ertoe dat marktpartijen meer geïnteresseerd werden in het ontwikkelen van locaties en het doen van aankopen van grond. Langzamerhand raakten private partijen meer betrokken bij locatieontwikkelingen (De Regt, 2003).

In 1981 werd de *Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)*⁵ ingevoerd die ervoor moest zorgen dat gemeenten bij de verkoop van bepaalde gronden aangewezen in structuur- of bestemmingsplannen het voorkeursrecht zouden hebben. Aanvankelijk konden alleen gemeenten met een uitbreidingstaakstelling gebruik maken van de wet. Aangezien de wet te gemakkelijk te omzeilen was, is in 2002 een wijzigingswet voorkeursrecht gemeenten aangenomen (Cuypers en Mus, 2004). Alle gemeenten kunnen nu gebruik maken van deze wet en deze moet bovendien moeilijker te omzeilen zijn, doordat de vrijstelling op grond van bepaalde optieovereenkomsten wordt beperkt en gemeenten meer mogelijkheden krijgen om overeenkomsten nietig te verklaren. Toch verwacht de Regt (2003: 22) dat er "free rider"-samenwerkingsverbanden blijven bestaan, waarbij grondeigenaren geen enkel financieel risico lopen."

Gemeenten gingen actief zoeken naar private partijen om samen risico's van ontwikkelingen te delen. De noodzaak voor *publiekprivate samenwerking* (PPS) werd duidelijk (zie hoofdstuk 4). Private partijen kregen daarnaast inzicht in "waar grote verstedelijkingslocaties gepland waren" (De Regt, 2003). Deze stonden uitvoerig beschreven in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) en haar uitvoeringsconvenanten. Private partijen kochten in afwachting daarop landbouwgrond op strategische plaatsen op. Het traditionele grondexploitatiemodel voldeed dus langzamerhand niet meer vanzelfsprekend en nieuwe modellen werden ontwikkeld of bleken noodzakelijk te zijn. Tot begin jaren negentig hadden grote gemeenten toch nog een dominante positie op de grondmarkt (Bouwfonds, 2006).

Nu het traditionele model niet meer altijd voldeed, kregen nieuwe modellen vorm. De belangrijkste modellen zijn het bouwclaim-, het concessie- en het gemeenschappelijk exploitatiemodel. Het *bouwclaimmodel* is een variatie op het traditionele grondexploitatiemodel. Private partijen verwerven gronden op posities waar een bestemmingsplanwijziging voor bijvoorbeeld een stadsuitbreiding wordt verwacht. Zodra deze wijziging plaats heeft gevonden, verkopen zij hun gronden aan de gemeente in ruil voor het ontwikkelingsrecht, de zogenaamde bouwclaim. Dit model gaat uit van een beginsel in het Nederlandse planningsstelsel: het recht van zelfrealisatie. Dit beginsel houdt in dat de eigenaar van de grond het recht heeft de grond zelf te ontwikkelen. "Wie de grond heeft, heeft het ontwikkelingsrecht" (Zonderop en Van Weezel, 2007). Uiteraard geldt hierbij dat voldaan moet worden aan het bestemmingsplan en een geldige bouwvergunning moet zijn afgegeven. Voorbeel-

5 Ter indicatie van het gebruik van deze wet: de database met jurisprudentie van het Kenniscentrum Wet voorkeursrecht gemeenten van TU Delft bevat 247 uitspraken. Zie: <http://www.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=66c48b4c-1fe1-4d7a-8a9d-97d18b24080e&lang=nl>.

den van projecten waar dit model gebruikt is zijn Vinexwijken als De Reeshof (Tilburg), Weidevenne (Purmerend) of Meerhoven (Eindhoven) (Bouwfonds, 2006).

Het *concessiemodel* houdt in dat de gemeente de grond verwerft en de regie voert over het programma en het stedenbouwkundig plan. Daarnaast bewaakt de gemeente de uitvoering. "Via een selectieprocedure wordt de integrale ontwikkeling van deelplannen turnkey uitbesteed aan (consortia van) ontwikkelaars. Het risico van de grondexploitatie en het ontwikkelingsrisico per deelgebied liggen volledig bij de marktpartijen" (Bouwfonds, 2006). Voorbeelden zijn Vinexwijk Ypenburg (Den Haag), een uitleglocatie van Ouderkerk aan de Amstel voor achthonderd woningen en een kleinschalige binnenstedelijke locatie zoals Park de Meer (Amsterdam). "Dit model is ook toepasbaar als een professionele ontwikkelaar de grond zelf heeft verworven en een concessieovereenkomst met de gemeente sluit" (Bouwfonds, 2006).

Het *gemeenschappelijk exploitatiemodèle of joint venture-model*: de lokale overheid en de marktpartij(en) richten speciaal voor de grondexploitatie een gezamenlijke onderneming op, de grondexploitatiemaatschappij (GEM). Vervolgens brengen ze hun gronden in en vervolgens worden de gronden uitgeven aan al dan niet deelnemers in de GEM (Bouwfonds, 2006; De Regt, 2003). Voorbeelden zijn Wateringse Veld (Den Haag), Waalsprong (Nijmegen), Saendelft (Zaanstad) en Meerstad (Groningen).

Bovenstaande beschrijving en de vier grondexploitatiemodellen geven de ontwikkelingen en mogelijkheden weer van de grondmarkt en het grondbeleid. Een ander belangrijk aspect hierbij is de vorming van grondwaarde en -prijs. De stijging van de grondwaarde maakt aankopen van gronden interessant voor marktpartijen. De volgende paragraaf gaat dieper op de grondmarkt in.

12

2.3 Werking grondmarkt

Inherent aan elk stelsel van ontwikkelingsregulering – zoals het Nederlandse bestemmingsplanstelsel – is een *waardestijging* van de grond, zodra er een geldige vergunning op rust (of als er slechts de verwachting is dat dat het geval zal zijn) (zie Healey et al., 1995: 21 en verder). De economische potentie van de grond stijgt hierdoor en dus stijgt de waarde. De waardestijging van grond door overheidsbeleid wordt betterment⁶ genoemd. Waardestijgingen in verband met betterment kunnen explosief zijn (Healey et al., 1995).

De bestemming van grond heeft dus invloed op de waarde ervan. Landbouwgrond heeft een lagere waarde dan woningbouwgrond (Kei Kenniscentrum, 2005). Gemiddeld is de grondprijs van woningbouwgrond vier tot vijf maal zo hoog als die van landbouwgrond (De Regt, 2003). Naast de invloed die de bestemming heeft op de waarde, hebben eigenschappen als infrastructuur, voorzieningen en de ligging van de grond invloed op de waarde (Kei Kenniscentrum, 2005). De uiteindelijke grondprijs wordt bepaald door marktomstandigheden en wordt residueel vastgesteld.

De *residuele grondprijstheorie* gaat uit van het principe dat de grondprijs wordt afgeleid van wat er op de grond gebeurt en niet andersom (Buitelaar et al., 2005). Ricardo's grondprijstheorie uit 1817, *the price of corn is not high because a rent is paid, but a rent is paid because the price of corn is high*, wordt als basis gezien van deze theorie (De Regt, 2003). Op bijvoorbeeld de huizen-

6 In geval er sprake is van een *waardedaling* ten gevolge van overheidsbeleid wordt gesproken van *worsenment*.

markt betekent dit dat de huizen niet duur zijn omdat de grondprijs zo hoog is, maar de grondprijs is hoog, omdat er veel vraag is naar de huizen op die grond of die daarop gebouwd gaan worden (De Regt, 2003). De grondwaarde wordt via deze theorie berekend door de marktwaarde te verminderen met de gemaakte kosten. "Once a minimum developer's profit and construction and infrastructure costs are covered, any residual establishes the maximum market value of the land" (Campbell et al., 2001b: 12).

De grondprijsontwikkeling en de grotere rol van private partijen op de grondmarkt, zoals in bovenstaande paragrafen beschreven, veroorzaken een aantal problemen voor de uitvoerbaarheid van de publieke taken van de lokale overheid. De volgende paragraaf heeft deze problemen als onderwerp.

2.4 Problemen verkend

De Regt (2003) onderscheidt twee *belangrijke ontwikkelingen*. Ten eerste ziet hij een sterke stijging van de grondprijzen sinds 1995 door toenemende welvaart en ruimtedruk. Het betreft vooral agrarische grondprijzen die beïnvloed worden door verwachtingen over toekomstige herbestemming of grondvraag voor verstedelijking (betterment). Ten tweede ziet hij dat "waar de verstedelijking voorheen geschiedde via de aankoop en omzetting van landbouwgrond in bouwterrein door gemeenten, zijn sinds het begin van de jaren 90 marktpartijen als projectontwikkelaars en bouwbedrijven actief betrokken bij de aankoop en inrichting van stedelijke uitbreidingen."

Het *probleem* dat centraal staat in dit onderzoek manifesteert zich op het snijvlak van beide ontwikkelingen. Door diverse partijen (voornamelijk private partijen als ontwikkelaars en speculanten) wordt veel verdiend aan bestemmings(plan)wijzigingen, terwijl deze winsten niet of nauwelijks worden aangewend om nadelige effecten voor maatschappij, milieu en/of leefomgeving te compenseren (De Regt, 2003). Daardoor bestaat voor gemeenten door teruglopende opbrengsten steeds minder de mogelijkheid om uit hoofde van haar publieke functie deze nadelige effecten te compenseren.

Actuele voorbeelden uit de media hiervan zijn: Projectontwikkelaars hebben de mogelijkheid om "buitenproportionele" of "woekerwinsten" te behalen (Volkskrant, 2006). "Als de monopoliepositie van projectontwikkelaars en aannemers blijft bestaan, zal de productie in de sociale woningbouw niet toenemen" aldus Adri Duivesteijn (Volkskrant, 2005). "De woonconsument is de dupe" (Volkskrant, 2006). "Een direct gevolg hiervan is de lage productie in de sociale woningbouw" (Volkskrant, 2005).

2.5 Resumé

De veranderende krachtsverhoudingen op de grondmarkt leiden ondanks de Wet voorkeursrecht gemeenten tot *grote problemen*. Projectontwikkelaars en andere private partijen hebben de mogelijkheid te profiteren hiervan, terwijl gemeenten te maken krijgen met grote problemen om de financiering van hun publieke taken rond te krijgen. Dit kan leiden tot onder andere problemen met de bouw van sociale woningen en de aanleg van infrastructuur.

Een mogelijke *oplossing* voor het probleem is de projectenveloppe. Dit instrument kan leiden tot een betere en rechtvaardigere verdeling van de kosten van 'publieke werken' en hiermee van de baten van het lucratieve gedeelte van de ontwikkeling. In de volgende hoofdstukken worden de mogelijkheden en barrières van de projectenveloppe verkend.

DEEL B

De projectenveloppe in theoretisch perspectief

3 Mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de Engelse projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel / PROCESMATIG

3.1 Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog werden in Europa de contouren van de verzorgingsstaat zichtbaar. De centrale overheid ging een grotere rol spelen in de voorzieningen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, volkshuisvesting en dergelijke (Vigar en Healey, 1999). Ook de basis van de hedendaagse, moderne planningsstelsels in veel Europese landen werd toen gelegd. De eerste Engelse Town and Country Planning Act (TCPA) stamt bijvoorbeeld uit 1947. Nederland volgde in 1965 met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), voordien werd de ruimtelijke ordening in de Woningwet uit 1903 geregeld. In die naoorlogse tijd voorzagen de planningsstelsels in de behoefte om de wederopbouw en de groei in goede banen te leiden. De stelsels boden veel zekerheid door hun ingenieurskarakter, dat ook bekend staat als de blauwdrukplanning. De belangrijkste voorzieningen, zoals sociale en fysieke infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte, werden gefinancierd uit de algemene middelen (Healey et al., 1995)

In het Verenigd Koninkrijk veranderde vanaf de jaren 60 van de vorige eeuw het planningsstelsel geleidelijk van een blauwdrukstelsel in een *contractstelsel* (Healey et al., 1995). Deze veranderingen hadden als bedoeling om tot een meer evenredige verdeling van publieke middelen te komen. Het contractstelsel houdt in dat private partijen verantwoordelijk worden gehouden voor de financiering van sociale en fysieke infrastructuur ten behoeve van de door hen te ontwikkelen projecten. Het gevolg hiervan is dat private ontwikkelaars meer dienen te onderhandelen met de overheid. In Nederland is tot op dit moment de overheid voornamelijk verantwoordelijk voor de financiering van deze infrastructuur. Toch groeit ook hier het besef dat in het planningsstelsel meer ruimte nodig is voor de mogelijkheden van private investeringen en initiatieven (Priemus, 2002a).

Een mogelijkheid binnen het Nederlandse planningsstelsel zou de implementatie van de *projectenveloppe* kunnen zijn. De projectenveloppe (zoals geschetst in hoofdstuk 1) is goed vergelijkbaar met de Engelse planning obligations (zie hoofdstuk 4). De Engelse instrumenten zijn echter niet zondermeer één-op-één te implementeren in het Nederlandse planningsstelsel, omdat het Engelse planningsstelsel een discreet karakter heeft en het Nederlandse regulatief van aard is. Om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden en barrières – theoretisch, de praktijk volgt immers in het empirische onderzoeksgedeelte - voor deze projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsels zal een vergelijking worden gemaakt tussen het Nederlandse en het Engelse planningsstelsel. Deze vergelijking wordt gedaan aan de hand van een vergelijkingskader, waarin met behulp van de kernbegrippen zekerheid en flexibiliteit een analyse op hoofdlijnen wordt verricht van zowel het Engelse als het Nederlandse planningsstelsel.

Het doel van dit hoofdstuk is inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en barrières voor de implementatie van discrete onderdelen in een regulatief stelsel in het algemeen, maar bovenal inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de 'Engelse' projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel in het bijzonder. Het ligt niet in het doel van dit onderzoek om volledigheid na te streven.

In dit hoofdstuk wordt de volgende opbouw gevolgd. Paragraaf 2 bevat een korte uitdieping van het begrip planningsstelsel. In paragraaf 3 wordt het vergelijkingskader gepresenteerd en de kernbegrippen zekerheid en flexibiliteit geïntroduceerd. Vervolgens besteden de paragrafen 4 en 5 aandacht aan respectievelijk het Engelse en het Nederlandse planningsstelsel. In paragraaf 6 ten slotte volgt de conclusie van dit hoofdstuk.

3.2 Formele planningsstelsels

Ruimtelijke planning heeft enerzijds als *doel* om door middel van regulering negatieve externalities, i.e. de negatieve gevolgen (uitgedrukt in geld), van stedelijke groei en ontwikkeling te minimaliseren en anderzijds om in het publieke belang effectief en efficiënt grondgebruik te garanderen (Campbell en Henneberry, 2005; Thomas, 1997). Het doel van ruimtelijke planning heeft dus een tweeledig karakter.

Het formele planningsstelsel kan gezien worden als de 'machine' die dit doel probeert te verwezenlijken door beslissingen van het hoogste (het supranationale) tot op het laagste niveau (de bouwplaats) te managen (Cullingworth en Nadin, 2006). Een formeel planningsstelsel is de bestuursstructuur voor georganiseerde ruimtelijke besluitvorming die verdeeld is over de verschillende bestuurslagen en bestaat uit organen, bevoegdheden, instrumenten en procedures⁷.

Hoewel het eigenlijke doel van het planningsstelsel in vrijwel elke soevereine staat begrijpelijkerwijs gelijk zal zijn, *varieert* de invulling (Healey, 1997⁸). Deze variaties zijn cultureel bepaald (Cullingworth en Nadin, 2006). Hoewel elk ruimtelijk planningsstelsel waar ook ter wereld zijn eigen karakteristieken heeft, zijn wereldwijd sterk generaliserend twee verschillende typen (zogenaamde families) planningsstelsels te onderscheiden. Enerzijds zijn dat de regulatieve⁹ planningsstelsels en anderzijds de discrete planningsstelsels (Booth, 2002). De regulatieve planningsstelsels kennen een wetenschappelijk rationele basis, die tot uitdrukking komt in zogenaamde zoning plans (Booth, 1999). Zoning plans zijn juridisch bindende plannen, waarin zowel regels voor nieuwe ontwikkelingen vastliggen als de rechten van de grondeigenaren (Booth, 1999; 2002). De discrete stelsels daarentegen kennen geen juridisch bindende plannen, maar een discreet vergunningenstelsel voor individuele projecten (Booth, 1996; Spaans, 2005). Samenvattend zouden regulatieve stelsels gezien kunnen worden als gericht zijnde op plancoördinatie, terwijl het ad hoc karakter van de discrete stelsels ervoor zorgt dat deze meer gericht zijn op projectcoördinatie (vgl. Bregman, 1999).

7 Een soortgelijke definitie wordt gegeven bij de beschrijving van een vak aan de Universiteit van Utrecht; zie <http://www.geocities.com/samenvatting/h5p3vakeric.doc>.

8 Healey (1997: 75): "Spatial planning systems vary in their origins, their institutional arrangements, their policy tools, and their personell."

9 Booth (2002, 1999, 1996) gebruikt het Engelse *regulatory*, wat hier vertaald wordt met *regulatief*.

3.3 *Vergelijkingskader*

In dit onderzoek wordt verkend welke *mogelijkheden* het regulatieve Nederlandse planningsstelsel biedt voor de implementatie van de projectenveloppe (naar Engels, dus discreet, voorbeeld). Kortom onderzocht wordt wat de mogelijkheden zijn voor de implementatie van een discreet aspect in een regulatief stelsel. Daartoe zal eerst inzichtelijk moeten worden gemaakt welke karakteristieken en mechanismen beide planningsstelsel juist verschillend maken. Om deze verschillen goed inzichtelijk te maken is een adequaat vergelijkingskader noodzakelijk. Immers, een vergelijking van de planningsstelsels van twee verschillende landen is t  gemakkelijk gemaakt als vastgesteld wordt dat ze verschillen omdat ze nou eenmaal verschillend zijn (Booth, 1996). Dat de twee planningsstelsels verschillend zullen zijn staat buiten kijf. Het gebruik van een aspect van het ene stelsel in het andere stelsel wordt policy transfer genoemd. Er is veel literatuur over policy transfer (zie Dolowitz en Marsh, 1996).

Een adequaat vergelijkingskader biedt *handvatten* om planningsstelsels te vergelijken op de manier waarop het planningsstelsel oplossingen aandraagt voor fundamentele planologische problemen. Booth (1996) stelt dat vrijwel elk planningsstelsel ontworpen is om oplossingen te bieden voor problemen die veroorzaakt worden door een gebrek aan toekomstige zekerheid, om te gaan met onvoorziene omstandigheden (flexibiliteit) en een mate van rekenschap¹⁰ te bieden. Cullingworth en Nadin (2006) geven aan dat om een goede analyse te kunnen geven van de verschillen tussen planningsstelsels, gekeken moet worden naar de mate waarin het planningsstelsel functioneert binnen een raamwerk van grondwettelijke rechten – wat deels overeenkomt met het thema zekerheid van Booth (1996) -, de mate waarin het systeem discretie - die sterk samenhangt met de thema's flexibiliteit en rekenschap van Booth (1996) - belichaamt en benadrukt daarnaast de importantie van historie en cultuur.

Het vergelijkingskader in dit onderzoek krijgt vorm door de thema's zekerheid en flexibiliteit. De *motivatie* voor deze keuze is dat juist deze twee begrippen direct raken aan de complexiteit van het onderwerp van dit onderzoek. In dit onderzoek naar de implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel wordt namelijk een tamelijk flexibel aspect van het Engelse planningsstelsels geplaatst in het op zekerheid gerichte Nederlandse planningsstelsel.

Zekerheid en flexibiliteit

Binnen het paradigma van de planologie bestaat het besef dat onzekerheid in planning onvermijdelijk is en dat flexibiliteit essentieel is (vgl. Van Ark en Edelenbos, 2003). Het bieden van een grote mate van zekerheid, de zogenaamde blauwdrukplanning, heeft plaats gemaakt voor het erkennen van het bestaan van onzekerheid en het daar zo goed mogelijk mee om te gaan. "Het opgestelde beleid wordt doorkruist door onverwachte gebeurtenissen, veranderende opvattingen en door de onmogelijkheid zaken te beheersen" (Voogd, 1995: 9). De toegenomen complexiteit van planologische vraagstukken leidt tot een grotere mate van onzekerheid. Deze complexiteit hangt samen met de (toenemende) hoeveelheid actoren binnen het proces en de veranderende rollen en belangen

10 Als vertaling voor *accountability* wordt het wat ouderwetse rekenschap gebruikt in plaats van verantwoording.

van deze actoren (vgl. De Roo, 2001). Flexibiliteit zou een middel kunnen zijn om deze onzekerheid enigszins te beteugelen.

In de praktijk echter botst de noodzaak van flexibiliteit vaak met de vraag naar zekerheid (Van Ark en Edelenbos, 2003). Elk planningsstelsel is ontworpen om het hoofd te bieden aan een toekomstige onzekerheid (Booth, 1996). Dit kan door gericht te zijn op een hoge mate van zekerheid of juist op een hoge mate van flexibiliteit. Elk planningsstelsel jaagt dan ook een vorm na tussen zekerheid en flexibiliteit (Cullingworth, 1994). Dat de noodzaak van flexibiliteit botst met de vraag naar zekerheid is niet verwonderlijk, aangezien bij een toename van de flexibiliteit die een planningsstelsel biedt, de mate van zekerheid die het biedt afneemt en vice versa. Zekerheid en flexibiliteit zijn als het ware twee uitersten van een spectrum. Ze zouden ook omgekeerd evenredig genoemd kunnen worden. Opmerkelijk genoeg biedt de zekerheid van het bestaan van onzekerheid en flexibiliteit een mate van zekerheid.

De *betekenis van de zekerheid en de flexibiliteit* die het planningsstelsel biedt, maar vooral de uitwerking ervan, verschilt per actor of actorengroep binnen de planningsarena. De belangrijkste actoren die in de planningsarena waar dit onderzoek betrekking op heeft, te onderscheiden zijn, zijn ontwikkelaars, landeigenaren, bestuurders en derden. Interessant is de indeling van Horrevoets (1999; in: Schoonhoven, 2006: 33) bij stedelijke vernieuwing, die drie groepen actoren onderscheidt: gebieds-, beleids- en tijdelijk risicodragende actoren.

Gebiedsactoren zijn actoren met een duurzaam lokaal belang dat verbonden is met het dagelijks functioneren, zoals bewoners, bedrijven en exploitanten, maar ook derden en (niet commerciële) landeigenaren. Zij hebben belang bij de zekerheid dat de waarde van het land of de grond niet aangetast wordt. Dit kan zowel een individueel karakter hebben, dat de waarde van de grond niet verminderd door handelingen van de buurman, maar ook een collectief karakter, dat zich uit in de bescherming van een natuurgebied of dat een mooi uitzicht in tact blijft (vgl. Booth, 1996: 9). Maar ook de zekerheid om maatregelen te nemen in het geval dat deze individuele of collectieve belangen wel geschaad worden. Gebiedsactoren hebben geen direct belang bij flexibiliteit, wel kunnen ze een indirect belang hebben, dit hangt samen met het algemeen belang (dus ook van gebiedsactoren) dat de beleidsactoren dienen.

Beleidsactoren zijn actoren die belast zijn met het bestuur en de beleidsvorming, zij handelen in het algemeen belang en vertegenwoordigen het publiek. Beleidsactoren hebben belang bij een grote mate van flexibiliteit, zodat zij de mogelijkheid hebben om op onverwachte gebeurtenissen en de actuele vraag in te springen, maar daarnaast streven zij ook een mate van zekerheid na die hen in staat stelt overwogen beslissingen te nemen die een toets door de rechter in geval van een bezwaarprocedure doorstaan en die niet teruggedraaid hoeven te worden.

Tijdelijk risicodragende actoren zijn actoren met tijdelijke, economische belangen, zoals ontwikkelaars, bouwers en commerciële landeigenaren (kortom 'de markt'). Zij hebben vooral belang bij een grote mate van flexibiliteit, zodat zij door onderhandelen een voor hen zo gunstig mogelijke uitkomst en dus economisch resultaat kunnen bewerkstelligen. Toch bestaat ook de behoefte aan zekerheid. Dit is echter geen absolute zekerheid, maar een zekerheid afhankelijk van tijd en plaats. De zekerheid beschermt deze actorengroep tegen de risico's inherent aan de vrije markt (Booth, 1996: 90). Deze zekerheid bestaat volgens Booth (1996) zowel uit wat hij de certainty of outcome noemt, de zekerheid van het wel of niet krijgen van een vergunning en vooral de reden daarvoor, als wat hij certainty of process noemt, dit houdt in dat het proces transparant is en dat er geen grote vertragingen optreden.

Resumé

Bovenstaande begrippen *zekerheid en flexibiliteit* vormen de ruggengraat van het hier gepresenteerde vergelijkingskader. Het vergelijkingskader krijgt vorm door een beknopte beschrijving van zowel het Engelse als het Nederlandse planningsstelsel op de aandachtspunten formele context en lokale praktijk. Vervolgens wordt hieruit afgeleid welke gevolgen deze punten hebben voor de mate van zekerheid en flexibiliteit die de onderzochte planningsstelsels bieden voor de verschillende actorengroepen. Het vergelijkingskader wordt afgesloten met de vergelijking van het Nederlandse en het Engelse planningsstelsel op de zekerheid en flexibiliteit die deze bieden.

3.4 Engeland

Het Engelse planningsstelsel wijkt vooral op het punt van de *vergunningverlening* en de daarmee samenhangende discretie af van stelsels in de rest van Europa. In deze paragraaf wordt allereerst in vogelvlucht een beschrijving gegeven van belangrijke karakteristieken van het Engelse planningsstelsel, vervolgens wordt nagegaan tot in welke mate het stelsel zekerheid en flexibiliteit biedt.

3.4.1 Karakteristieken

Formele context

Het Verenigd Koninkrijk is een eenheidsstaat, nationale wetgeving geldt voor het gehele land (Cullingworth, 1994). Het land kent daarbij geen geschreven grondwet: "alle bevoegdheden van overheid en rechten van burgers worden afgeleid uit afzonderlijke wetten die door het parlement zijn goedgekeurd" (Bregman, 1999: 188). De lagere overheden zijn niet grondwettelijk vastgelegd, maar bestaan dus bij de gratie van het parlement. Het Verenigd Koninkrijk kent daarnaast twee afwijkende doch samenhangende juridische tradities: common law en procedural fairness. De eerste, common law, houdt in dat rechterlijke uitspraken niet de bedoeling van de wetgever aangeven, maar dat uitspraken in individuele zaken een centrale rol hebben (Waldron, 1990; in: Booth, 2003). De tweede betekent dat bij rechterlijke uitspraken niet alleen de letter van de wet doorslaggevend is, maar ook de wijze waarop een beslissing is genomen, de zogenaamde procedurele eerlijkheid, procedural fairness (Booth, 2003).

Aangezien het planningsstelsel van een land nauw samenhangt met de *juridische traditie* van het land, is het niet verwonderlijk dat net als het Engelse juridische stelsel, het planningsstelsel afwijkt van de andere planningsstelsels in Europa (en de rest van de wereld). Het Engelse stelsel wordt gekenmerkt als discreet planningsstelsel: de overheid heeft te allen tijde de bevoegdheid om op grond van specifieke omstandigheden over de planologische toelaatbaarheid van een project te beslissen (Bregman, 1999). Hoewel de lokale overheid hiermee een grote mate van discretie heeft, heeft de centrale overheid, in de persoon van de Secretary of State (SoS), de ultieme discretie (European Commission, 2000).

De belangrijkste wet die vorm geeft aan het Engelse planningsstelsel is de 1990 Town and Country Planning Act (TCPA 1990). De voorloper van deze wet, de eerste Town and Country Planning Act, stamt uit 1947. Ondanks een reeks aanpassingen, zijn sindsdien de vorm en de essentie van

deze wet niet meer wezenlijk veranderd (Rydin, 2003 en Corkendale, 2004 in: Campbell en Henneberry, 2005). De wet werd aangenomen in een tijd, net na de oorlog, dat rechters niet gewoon waren zich te mengen in het regeringsbeleid (Purdue, 1999). Naast de TCPA 1990 geven andere wetten in meer of mindere mate vorm aan het Engelse planningsstelsel, waarvan de belangrijkste de 1991 Planning and Compensation Act is, dit is een wijzigingswet die een aanvulling vormt op de TCPA 1990.

De TCPA 1947 betekende toentertijd een radicale breuk met het tot dan toe geldende beleid. Deze wet nationaliseerde *the right to develop*, dit wordt in Nederland het 'recht van zelfrealisatie' genoemd (Webster, 2005). Sindsdien is voor elke ontwikkeling een vergunning verplicht, ongeacht of er voor het gebied wel of niet een geldig development plan bestaat (Booth, 1997). Niet langer is het plan leidend, maar heeft de discrete macht van de lokale overheid de leidende rol binnen het planningsproces. Deze nationalisatie van het recht van zelfrealisatie was de opmaat voor planning gain, aangezien de overheid de enige partij is die kan beslissen over ontwikkelingen in een gebied, heeft zij een sterkere positie in het onderhandelingsproces en kan zij aanvullende eisen stellen.

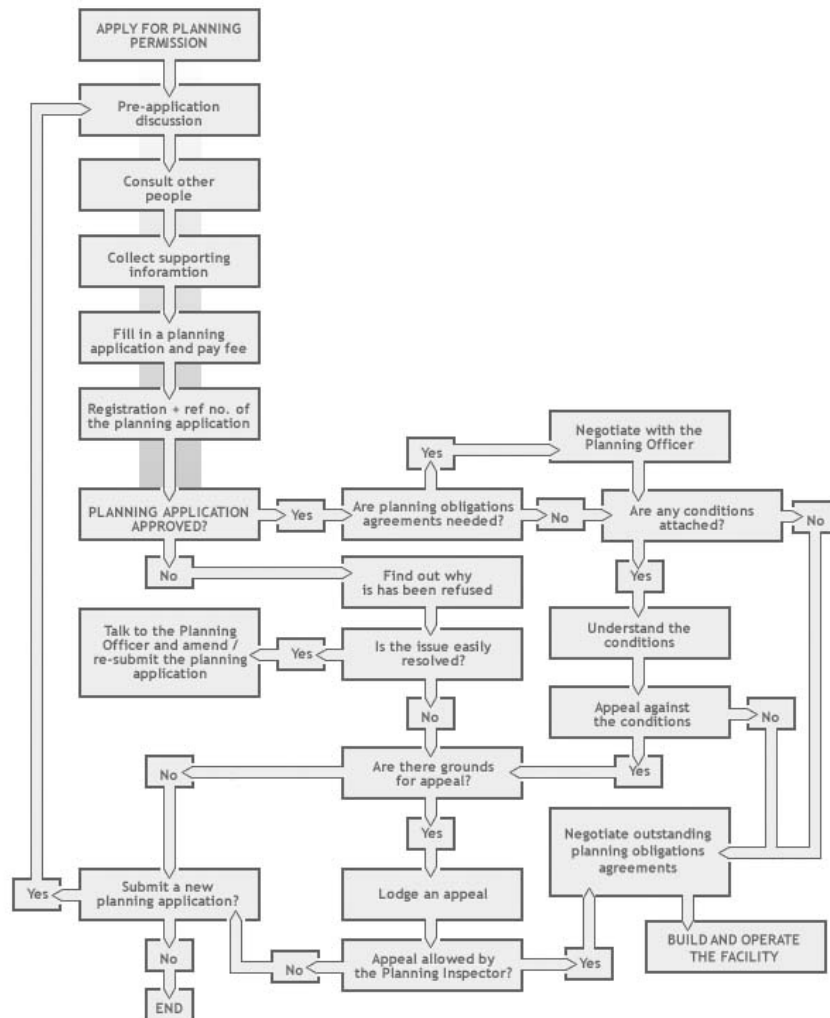
Planning gain (tegenwoordig wettelijk vastgelegd als planning obligations, zie hoofdstuk 4) is de mogelijkheid om de waardevermeerdering door ontwikkeling (deels) terug te laten vloeien naar het gebied waar de ontwikkeling plaats heeft. Planning gain werd vanaf de jaren 80 belangrijker omdat vanaf toen de lokale overheden van hoger hand financieel beperkt werden en het besef doordrong om delen van de waardevermeerdering veroorzaakt door het afgeven van vergunningen door de overheid (betterment) terug te laten vloeien naar lokale gemeenschap (vgl. Thomas, 1997: 114).

De rol van de overheid in het Engelse planningsstelsel is relatief beperkt. De beweging van government naar governance lijkt zich in Engeland eerder te hebben voltrokken. De planningsdoelen worden binnen het publieke domein gesteld, maar de uitvoering ervan wordt vooral gedaan door private partijen (Carter et al., 1996). De rol van de overheid kan dus gezien worden als process manager of scheidsrechter. Dit in een proces waarin sinds de oorlog een overlegvorm van reguleren van ontwikkelingen van de private sector waarin het opstellen van contracten tussen beide een steeds grotere rol is gaan spelen (Healey et al., 1995). Het stelsel wordt aangemerkt als development- of project-led, aangezien niet een planfiguur leidend is, maar de specifieke ontwikkelingen of het specifieke project (ondermeer Spaans, 2005; Healey et al., 1995). Toch zou beargumenteerd kunnen worden dat het stelsel plan-led is, want hoewel geen enkel plan bindend is, leidt het plan toch een overwegend aantal van de ontwikkelingen. Het plan is immers het primaire afwegingskader (Cullingworth en Nadin, 2006). Weer anderen zouden het eerder als een market-led stelsel willen typeren, dit om de grote rol van particuliere partijen in het planningsproces en de relatief kleine rol van de overheid te benadrukken (zie Healey en Shaw, 1994).

De lokale praktijk

In het Engelse planningsstelsel is het vergunningverleningstraject bepalend voor ruimtelijke ontwikkelingen. Voor het verkrijgen van een vergunning moeten vergunningaanvragen in overeenstemming zijn met het development plan, tenzij *andere overwegingen* anders aanwijzen (Office of the Deputy Prime Minister, 2005b¹¹). Wat deze overwegingen zijn hangt van de gemeenten af, er bestaat namelijk "voor gemeenten te allen tijde de mogelijkheid om op grond van specifieke omstandigheden van het concrete geval, te beslissen omtrent de toelaatbaarheid in planologische zin van

een ruimtelijk relevant project” (Bregman, 1999: 187). Het afgeven van een vergunning, planning permission, gebeurt dus niet alleen op grond van het development plan, maar ook op grond van andere overwegingen, de zogenaamde material considerations (Booth, 2005¹²). Voor een indruk van het gehele proces in de praktijk, zie Figuur 3.1.



Figuur 3.1 Het Engelse vergunningverleningstraject (AggRegain, 2007)

11 Office of the Deputy Prime Minister (2005b: 3): “Local planning authorities must determine applications in accordance with the statutory Development Plan, unless material considerations indicate otherwise.”

12 Booth (2005: 263): “In making decisions on applications for planning permission, local authorities are required to “have regard” both to the development plan and to “any other material considerations.” Local authorities are left entirely free, at least in principle, to determine for any given case what those considerations might be.”

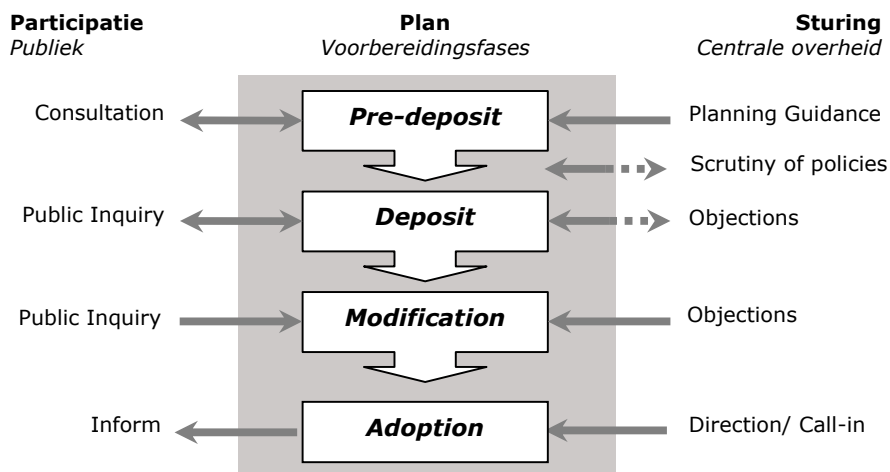
Een *planning permission* is vereist voor alle zaken die in brede zin als ontwikkeling worden aangemerkt. Van ontwikkeling "is sprake bij het uitvoeren van bouwwerken, aanlegwerkzaamheden, mijnbouwwerkzaamheden en andere werkzaamheden in, op, of onder de grond, of bij een relevante wijziging van het gebruik van grond of gebouwen" (Bregman, 1999: 204). 'Het uitvoeren van bouwwerken' moet breed opgevat worden. "Naast het bouwen in eigenlijke zin gelden als building operations ook de sloop van bouwwerken, herbouw, aanbouwen en 'andere activiteiten die normaliter door een bouwondernemer worden uitgevoerd'" (Bregman, 1999: 204). De *planning permission* is "een vergunning die gaat over activiteiten met ruimtelijke implicaties in het algemeen" (Bregman, 1999: 205). Voor bouwactiviteiten is naast de *planning permission* ook een bouwvergunning nodig, die handelt over de technische aspecten.

Hoewel het Engelse planningsstelsel slechts één planfiguur op lokaal niveau kent, heeft dat *development plan* geen juridisch bindende status (Bregman, 1999). Het vormt een raamwerk voor maken van beslissingen rond het afgeven van vergunningen (European Commission, 2000). Het plan moet gezien worden als het voorstel van de lokale overheid hoe het grondgebruik ingevuld zou kunnen worden (Davies, 1999). Dit leidt ertoe dat plannen een meer algemeen karakter hebben (Gooblar, 2002). Het *development plan* bestaat uit twee onderdelen: het *structure plan*, dat onder verantwoordelijkheid van de county valt, en het *local plan*, onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarnaast kunnen *subject plans*, dit zijn plannen gericht op specifieke beleidsissues als delfstoffenwinning of afvalverwerking, er onderdeel vanuit maken (Rydin, 1993). Voor Greater London bestaat het vergelijkbare *unitary development plan* (Bregman, 1999). Voor dit onderzoek is vooral het door de lokale overheid vervaardigde *local plan* van belang.

Het *development plan* moet eens in de vijf jaar worden herzien. De procedure voor de *vaststelling* van het *development plan* loopt als volgt¹³: de Local Planning Authority (LPA, gemeentelijke planningsautoriteit) maakt melding van de intentie om een plan te maken, de LPA publiceert een voorlopig plan (*predeposit*), de LPA publiceert een definitief plan (*deposit*), de LPA maakt eventuele aanpassingen bekend (*modification*) en uiteindelijk wordt het plan aangenomen (*adoption*). De gehele procedure gaat gepaard met veel publiciteit en er is ruimte voor participatie. De centrale overheid heeft in elke fase van het proces een vinger in de pap, ondermeer via de Planning Policy Guidance (PPG). Daarnaast volgt zij het proces kritisch en heeft de mogelijkheid in te grijpen. De Secretary of State (SoS) heeft immers binnen de Engelse ruimtelijke ordening de ultieme discretie (Thomas, 1997; Ho, 1997). Figuur 3.2 laat het *development plan* proces zien.

Material considerations zijn de aanvullende overwegingen die de LPA kan maken aangaande het wel of niet verlenen van een vergunning voor een ontwikkeling. De 1990 Town and Country Planning Act (TCPA 1990) benadrukt de discretie van het lokale bestuur doordat de wetgever nalaat concreet te definiëren wat men onder deze material considerations zou moeten verstaan, maar dit overlaat aan de lokale autoriteiten, "such conditions as they think fit" (TCPA 1990, sect. 70 art. 1a). Toch is de lokale overheid in de praktijk niet volledig vrij in haar afwegingen, aangezien enerzijds rechterlijke vonnissen in eerdere vergelijkbare casussen (i.e. jurisprudentie) en anderzijds richtlijnen van de centrale overheid een beperking kunnen betekenen (Booth, 2005). Van deze richtlijnen is de eerder genoemde PPG een krachtig beïnvloedingsinstrument van de centrale overheid (Gooblar, 2002).

13 Voor een uitvoerige beschrijving van de procedure en de rol van de centrale overheid hierbij, zie bijvoorbeeld Ho (1997).



Figuur 3.2 The development plan process (naar: Ho, 1997)

Resumé

Het Engelse planningsstelsel wordt gekenmerkt door een *discrete signatuur*, die tot uiting komt door de relatief grote vrijheid die het lokale bestuur kent bij de ruimtelijke inrichting. Ten koste van de waarde van het development plan, kunnen lokale overheden ad hoc beslissen over het verlenen van een vergunning en welke andere overwegingen in hun ogen noodzakelijk zijn voor de verlening ervan. De volgende paragraaf gaat dieper in op de mate van zekerheid en/of flexibiliteit die het Engelse planningsstelsel biedt.

25

3.4.2 Zekerheid versus flexibiliteit

Door het discrete karakter ervan ademt het Engelse planningsstelsel een sfeer van flexibiliteit. Deze sterke op flexibiliteit gerichte invulling wordt in Engeland gewaardeerd, aangezien het planningsstelsel zo de mogelijkheid biedt om in te spelen op veranderende natuur van de problemen waarmee het heeft te stellen (Cullingworth en Nadin, 2006¹⁴). Anderen (bijv. Booth, 2002) betwisten dit. De sterke drang naar flexibiliteit blijkt al uit de wettekst van de belangrijkste wet aangaande ruimtelijke ordening, de 1990 Town and Country Planning Act (TCPA 1990). De wettekst hiervan geeft slechts een vage definiëring van wat er onder development valt (sectie 55), als ook van de basis waarop aanvragen worden behandeld (sectie 70) (Purdue, 1999¹⁵). Volgens Booth (2003) is in

14 Cullingworth en Nadin (2006: 1): "Flexibility is highly regarded in the UK because it enables the planning system to meet diverse requirements and the constantly changing nature of the problems with which it attempts to deal."

15 Purdue (1999: 161): "The two most crucial planks of the planning system are defined in a very open ended way. Both the definition of what can be controlled (section 55) and the basis on which applications can be determined (section 70) are not precisely but refer vaguely to material changes of use and material considerations."

geen enkel ander planningsstelsel de definiëring zo breed en open gelaten als in het Engelse stelsel.

De discrete natuur van het Engelse planningsstelsel is bijna synoniem aan flexibiliteit. Lokale overheden kunnen ad hoc beslissen over de *toelaatbaarheid* van planologische interventies. Het development plan dient als belangrijkste richtlijn voor nieuwe ontwikkelingen, maar is niet juridisch bindend en er kan dus vanaf worden geweken. De lokale overheid heeft te allen tijde de mogelijkheid om dit te doen en material considerations zwaar te laten meewegen. Deze discretie wordt enigszins minder flexibel doordat de Secretary of State de ultieme discretie heeft en dus de lokale overheid kan overtroeven, daarnaast mogen beslissingen van de lokale overheid niet in strijd zijn met uitspraken van de rechter in vergelijkbare gevallen en richtlijnen van de centrale overheid (PPGs).

Consequenties voor actoren

De actorengroepen hebben verschillende belangen bij zekerheid en flexibiliteit en dus verschillen de consequenties van de mate van zekerheid en flexibiliteit voor deze groepen. Voor *gebiedsactoren* is de mate van zekerheid en flexibiliteit in het Engelse planningsstelsel verre van ideaal te noemen. Er bestaat geen zekerheid aangaande toekomstige ontwikkelingen in de omgeving, het development plan geeft immers slechts een, hoewel belangrijke, indicatie. In het geval een ontwikkeling plaats gaat vinden of vindt, bestaat er voor derden niet de mogelijkheid om in beroep te gaan of compensatie te ontvangen (Cullingworth en Nadin, 2006). Indien een gebiedsactor op eigen terrein een kleine of grote ontwikkeling wil laten plaatsvinden, is deze afhankelijk van de lokale overheid die wel of niet een vergunning afgeeft. De lokale overheid kan zich daarbij beroepen op material considerations (hoewel deze te allen tijde de test van redelijkheid en billijkheid moeten kunnen doorstaan). Het recht van zelfrealisatie is immers genationaliseerd en dus in handen van de overheid. Hier tegenover staat wel een grote mate van mogelijkheden tot participatie in het planningsproces, de gedachte hierachter is dat een groter maatschappelijk draagvlak tot een duurzamere ruimtelijke inrichting leidt (Spaans, 2005).

De consequenties, van de mate van zekerheid en flexibiliteit die het Engelse planningsstelsel biedt, hebben voor *beleidsactoren* een tweeslachtig karakter. Enerzijds geeft de grote flexibiliteit hen de mogelijkheid om sterk in te spelen op actuele ontwikkelingen en zo het publieke belang zo goed mogelijk te dienen. Anderzijds maakt de afwezigheid van zekerheid en duidelijkheid hen kwetsbaar bij mogelijke bezwaren, aangezien material considerations soms moeilijk te verdedigen zijn tegenover de rechter.

De hoge mate van flexibiliteit en de mindere mate van zekerheid bieden *tijdelijk risicodragende actoren* veel mogelijkheden, aangezien veel zaken niet wettelijk vastgelegd en er zonder veel problemen (material considerations) afgeweken kan worden van het development plan om in het onderhandelingsproces met de overheid goede condities af te dwingen.

3.4.3 Resumé

Het Engelse planningsstelsel heeft als basis de 1990 Town and Country Planning Act (TCPA 1990), deze wet biedt de overheid een grote mate van *discretie*. Deze discrete signatuur geeft het planningsstelsel een zeer flexibel karakter. Hoewel het development plan een zeer belangrijke richt-

lijn is voor het wel of niet toestaan van ontwikkelingen, kan er te allen tijde van worden afgeweken ten faveure van de zogenaamde material considerations.

3.5 Nederland

Het regulatieve karakter van het Nederlandse planningsstelsel komt vooral voort uit de sterke positie van het bestemmingsplan. In deze paragraaf wordt allereerst in vogelvlucht een beschrijving gegeven van belangrijke karakteristieken van het Nederlandse planningsstelsel en vervolgens wordt nagegaan in welke mate het stelsel zekerheid en flexibiliteit biedt.

3.5.1 Karakteristieken¹⁶

Formele context

Nederland is een eenheidstaat met een geschreven grondwet. Gemeenten en provincies zijn geïnstitutionaliseerd in de grondwet (art. 123-136 GW.). Nederland heeft een gedecentraliseerd stelsel van bevoegdheden. Zoals het wezen van de eenheidsstaat impliceert, wordt de autonomie van lagere overheden beperkt door de wet en mag deze niet ingaan tegen beleid van hogere autoriteiten (European Commission, 2000). De rijksoverheid heeft de mogelijkheid (bij Grondwet) om beslissingen van lagere overheden te vernietigen bij Koninklijk Besluit "wegens strijd met het recht of het algemeen belang" (art. 132 lid 4 GW.).

De juridische inrichting van een land bepaalt de vorm van het planningsstelsel, het Nederlandse planningsstelsel heeft dan ook een *decentrale opzet*: "het zwaartepunt van de beoordeling van de planologische toelaatbaarheid van ruimtelijk relevante projecten werd op decentraal niveau gelegd" (Bregman, 1999: 39). Het bestemmingsplan, de Nederlandse variant van het zoning plan, is dus in het Nederlandse planningsstelsel de belangrijkste wettelijke planfiguur. De aard van dit plan leidt ertoe dat het planningsstelsel als regulatief kan worden gekarakteriseerd.

De basis van het planningsstelsel vormt de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die wordt toegelicht door het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO). De huidige WRO stamt uit 1965 en is sindsdien al vele malen herzien. Deze herzieningen hadden slechts een marginaal karakter (Needham, 2005b). Toch is nu besloten om de wet compleet te herzien, de WRO wordt vervangen door de Wro¹⁷. Naar verwachting treedt deze begin 2008 in werking (Vrom, 2007). Een van de belangrijkste wijzigingen van de nieuwe wet ten opzichte van de oude wet is de versterking van het bestemmingsplan en de handhaving ervan. "Uitgangspunt van de wet is dat de gemeenten zoveel mogelijk beleidsruimte krijgen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Pas als de gemeentelijke plannen strijdig zijn met belangen van de provincie of het rijk, kan er van hogerhand worden ingegrepen" (Binnenlands Bestuur, 2006).

16 Het Nederlandse gedeelte wordt beknopter weergegeven dan het Engelse gedeelte (§ 2.4.1), aangezien verondersteld wordt dat de lezer tenminste enigszins bekend is met de Nederlandse procedures; zo niet, zie handboeken, bijvoorbeeld Voogd (1999, hoofdstuk 4)

17 WRO en Wro: de nieuwe wet wordt in ambtelijke kringen dan ook 'de wet met de kleine lettertjes' genoemd (Binnenlands Bestuur, 2006)..

Een onderscheidend kenmerk in het Nederlandse planningsstelsel ten opzichte van veel andere landen is de "zeer actieve betrokkenheid van de overheidsinstanties bij bijna alle veranderingen aan de ruimtelijke inrichting" (Needham, 2005a: 25). Deze betrokkenheid krijgt in de eerste plaats vorm door marktregulering, dit vindt plaats door middel van bestemmingsplan en bouwvergunning. Daarnaast voert de overheid zelf een actief grondbeleid (zie hoofdstuk 2).

De lokale praktijk

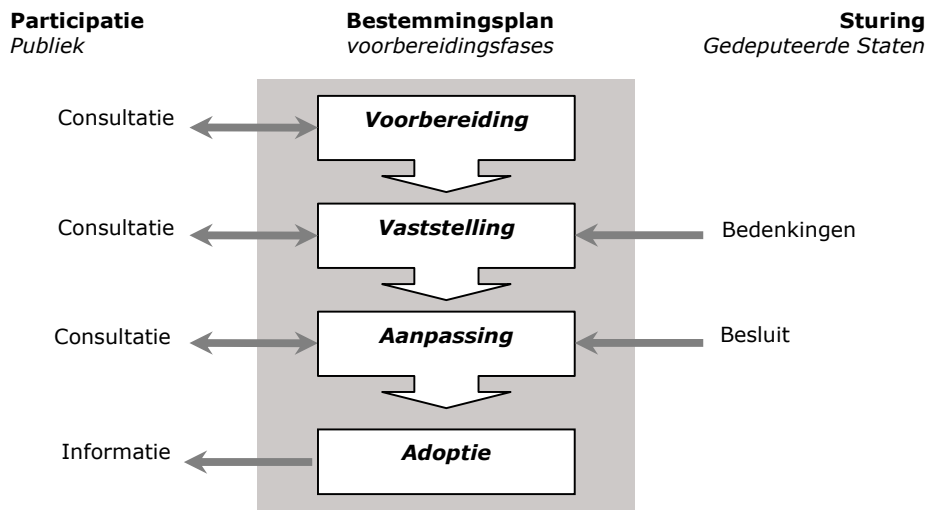
Het Nederlandse planningsstelsel heeft een *omvattende, hiërarchische plannenstructuur*, met plannen op elk overheidsniveau. Op het hoogste niveau maakt de Rijksoverheid strategische, nationale plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening, de planologische kernbeslissingen (pkb). Deze pkb's kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's of nota's (art. 2a WRO). Op het provinciale niveau kunnen de provincies een streekplan vaststellen. Bij het maken van deze plannen staan de provincies onder geen enkele controle van de centrale overheid, maar bij een mogelijk conflict met nationaal beleid heeft de Rijksoverheid instrumenten om het nationale beleid en dus het nationale belang te laten prevaleren (Faludi, 2000). In de nieuwe Wro verdwijnen de pkb's en de streekplannen, deze worden vervangen door structuurvisies. "Dat is een document waarin rijk, provincies en gemeenten hun visies en wensen op het gebied van ruimtelijke ordening uiteenzetten" (Binnenlands Bestuur, 2006). Op het lokale niveau bestaan structuurplannen en bestemmingsplannen. De provincie toetst het bestemmingsplan. Zij kan dit doen aan haar streekplan, dit is echter niet noodzakelijk, aangezien het streekplan een indicatief en strategisch karakter heeft. De provincie kan mogelijk in samenspraak met de gemeente bepalen of er goedkeuring wordt verleend.

Het *bestemmingsplan* is in het Nederlandse planningsstelsel de belangrijkste planfiguur, aan de hand van dit plan wordt de ruimtelijke ontwikkeling gestuurd. Het plan is in Nederland het enige voor particulieren juridisch bindend ruimtelijk plan. Bouwvergunningen worden direct getoetst aan het bestemmingsplan. Als deze niet in overeenstemming met elkaar zijn wordt de vergunningaanvraag resoluut afgewezen.

Toch bestaat een mogelijkheid om *af te wijken* van het vigerende bestemmingsplan. Artikel 19 WRO biedt de mogelijkheid om ontwikkelingen die niet passen in het geldende bestemmingsplan toch te laten plaatsvinden indien deze ontwikkelingen niet strijdig zijn met een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding (WRR, 1998). Doordat in het kader van artikel 19 WRO nogal eens vrijstellingen van het bestemmingsplan ad hoc worden gegeven, staat de procedure onder druk en wordt deze in de nieuwe Wro dan ook afgeschaft (Dammers et al., 2004; Binnenlands Bestuur, 2006).

In de plaats van de artikel 19-procedure komt het projectbesluit: "een besluit dat het realiseren van bouwplannen mogelijk maakt die afwijken van het bestemmingsplan. Aan een projectbesluit is evenwel de verplichting gekoppeld dat het bestemmingsplan binnen een tot vijf jaar gewijzigd moet worden" (Binnenlands Bestuur, 2006).

Het bestemmingsplan moet eens in de 10 jaar worden herzien. De *procedure* die doorlopen moet worden, loopt in het kort als volgt: B&W doen onderzoek en hebben overleg met andere overheden, de gemeenteraad neemt een voorbereidingsbesluit, het ontwerpbestemmingsplan ligt ter inzage en bezwaren kunnen ingediend worden bij de gemeenteraad, de gemeenteraad beslist over de vaststelling van het bestemmingsplan, het vastgestelde bestemmingsplan wordt ter goedkeuring naar Gedeputeerde Staten (GS) gestuurd, het plan ligt ter inzage en bezwaren kunnen ingediend worden bij GS, deze vellen hun oordeel, hun besluit ligt ter inzage, en uiteindelijk is het besluit onherroepelijk (Voogd, 1999; zie Figuur 3.3).



Figuur 3.3 De procedure van het bestemmingsplan (naar Voogd, 1999: 72, vereenvoudigd)

De gehele bestemmingsplanprocedure kan langer duren dan een jaar. In de nieuwe Wro de bestemmingsplanprocedure verkort naar 26 weken, dit moet ertoe leiden dat er minder buitenplanse ontwikkelingen (de zogenaamde art. 19 procedures) plaatsvinden (Vrom, 2007, zie Tekstvak 3.1).

Het bestemmingsplan in de nieuwe Wro:

- o Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied;*
- o Bestemmingsplannen moeten binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, opnieuw worden vastgesteld. Doen gemeenten dit niet, dan kunnen zij geen rechten meer heffen voor verleende diensten verband houdend met het desbetreffende bestemmingsplan. Dit betekent overigens niet dat gemeenten geen bouwvergunningen meer kunnen verlenen, gemeenten kunnen alleen de kosten daarvan niet in rekening brengen;*
- o De bestemmingsplanprocedure wordt verkort van ruim een jaar naar ongeveer 26 weken;*
- o Buitenplanse vrijstellingen (art. 19 huidige WRO) worden drastisch beperkt tot een 'kruimellijst';*
- o Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan indienen;*
- o Digitalisering van bestemmingsplannen wordt verplicht;*
- o Er is niet langer sprake van goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie;*
- o Provincies en Rijk kunnen in een bestemmingsplanprocedure wel een aanwijzing geven;*
- o Gemeenten doen jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid (o.a. actualiteit bestemmingsplannen en handhavingsbeleid).*

Tekstvak 3.1 *Het bestemmingsplan in de nieuwe Wro (VROM, 2007)*

3.5.2 Zekerheid versus flexibiliteit

Het Nederlandse planningsstelsel lijkt te zijn ontworpen om zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden. Het stelsel heeft dan ook een sterk regulatief karakter. De zekerheid die het stelsel biedt, komt voornamelijk door de bindende status van het bestemmingsplan. De enige mate van flexibiliteit die het Nederlandse planningsstelsel kent, wordt voornamelijk gevormd door het (oneigenlijke) gebruik van artikel 19 WRO.

Consequenties voor actoren

De verschillende actorengroepen hebben verschillende belangen bij zekerheid en flexibiliteit. Dus verschillen de consequenties van de mate van zekerheid en flexibiliteit die het Nederlandse planningsstelsel biedt per actorengroep. De zekerheid die het Nederlandse planningsstelsel biedt door middel van het bestemmingsplan heeft op twee manieren invloed op *gebiedsfactoren*: enerzijds geeft het de zekerheid aangaande welke bestemming de eigen grond gegeven kan worden, anderzijds geeft het zwart op wit wat anderen, bijvoorbeeld eigenaren van aangrenzende percelen, en ook de overheid met hun grond mogen doen. "Kortom: de burger krijgt zekerheid over acties die de waarde van zijn grond kunnen beïnvloeden. Een bestemmingsplan biedt zo, met andere woorden, een voorspelbaar investeringskader" (Needham, 2004). Andere zekerheden die het Nederlandse planningsstelsel biedt aan gebiedsfactoren zijn het recht van zelfrealisatie en wettelijke mogelijkheden tot het in aanmerking komen voor diverse vormen van compensatie (bijvoorbeeld met betrekking tot planschade, artikel 49 en 49a WRO).

Voor *beleidsfactoren* hebben de consequenties voortkomend uit de mate van zekerheid en flexibiliteit van het Nederlandse planningsstelsel evenals in Engeland, zij het omgekeerd, een tweeslachtig karakter: de grote mate van zekerheid, het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, biedt de mogelijkheid een duidelijk en consistent beleid te voeren, anderzijds geeft het gebrek aan flexibiliteit weinig mogelijkheden om in te spelen op actuele ontwikkelingen. Dat er wel behoefte is aan een grote mate van flexibiliteit blijkt uit de hoge frequentie van het gebruik van de artikel 19-procedure.

Voor *tijdelijk risicodragende actoren* zorgt de grote mate van zekerheid die het Nederlandse planningsstelsel biedt voor weinig ruimte om af te wijken van de geldende bestemmingsplannen en bestaat er daardoor weinig onderhandelingsruimte.

3.5.3 Resumé

Het Nederlandse planningsstelsel met als basis de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) biedt een grote mate van *zekerheid* door middel van het bestemmingsplan. Dit gegeven leidt ertoe dat het stelsel weinig flexibiliteit kan bieden en dus weinig mogelijkheden biedt om in te springen op actuele ontwikkelingen. Artikel 19 WRO geldt als uitzondering. In de voorgenomen nieuwe Wro wordt de artikel 19-procedure afgeschaft en biedt het projectbesluit deels vergelijkbare mogelijkheden.

3.6 Conclusie

Hoewel het doel van zowel het Engelse als het Nederlandse planningsstelsel gelijk is, verschilt de *uitvoering* ervan aanzienlijk. Het Engelse planningsstelsel heeft een discreet karakter, wat inhoudt dat niet een ruimtelijk plan primair leidend is voor de ruimtelijke ontwikkeling, maar dat de beslissingsbevoegdheid van de (lokale) overheid de uiteindelijke ruimtelijke ontwikkelingen bepaalt. Het lokale plan, development plan, is niet juridisch bindend en geldt dus slechts als indicatie van het lokale ruimtelijke beleid (dat op zijn beurt wel in overeenstemming dient te zijn met het centrale beleid). Nederland kent een regulatief planningsstelsel dat veel zekerheid biedt. In principe kan er niet van het bestemmingsplan worden afgeweken. Toch bestaat er met artikel 19 WRO een mogelijkheid voor gemeenten om af te wijken, in de nieuwe Wro verdwijnt deze echter en wint het bestemmingsplan aan kracht.

In de praktijk leiden de fundamentele verschillen tussen beide planningsstelsels tot *grote verschillen* voor de diverse actorengroepen. Voor beleidsactoren, die eigenlijk behoefte hebben aan zowel veel zekerheid als veel flexibiliteit, zoals eerder is beargumenteerd in dit hoofdstuk, hoewel dit in de praktijk onmogelijk is, zoals eveneens eerder is beargumenteerd in dit hoofdstuk, zijn de verschillen eigenlijk niet eens zo groot, zij het tegengesteld: in Engeland hebben deze actoren belang bij meer zekerheid – met instandhouding van de hoge mate van flexibiliteit –, hun Nederlandse collega's hebben belang bij meer flexibiliteit – met instandhouding van de hoge mate van zekerheid. Voor gebiedsactoren geldt dat deze in Engeland waarschijnlijk eerder de voorkeur zouden hebben voor de zekerheid in de Nederlandse situatie. Voor tijdelijk risicodragende actoren is dit juist omgekeerd. De Nederlandse markt kan meer flexibiliteit gebruiken (getuige het veelvuldig gebruik van artikel 19 WRO) en de Engelse marktpartijen zijn dan ook content met de huidige situatie.

De mogelijkheden en barrières die het Nederlandse planningsstelsel procesmatig biedt voor een instrument als de projectenveloppe liggen voornamelijk in de mate van zekerheid en flexibiliteit die het in vergelijking met het Engelse stelsel biedt. Een grote barrière voor de projectenveloppe volgt uit het fundamenteel op zekerheid gerichte karakter van het Nederlandse stelsel; het is bijna onmogelijk om af te wijken van het bestemmingsplan. Toch bestaat de behoefte om flexibel in te kunnen springen op ontwikkelingen, zie alleen al het vele doorlopen van artikel 19-procedures. Door het gebrek aan flexibiliteit ontbreekt het aan de nodige onderhandelingsruimte die de projectenveloppe tot een succes zou kunnen maken. Mogelijk biedt het projectbesluit in de nieuwe Wro mogelijkheden voor de projectenveloppe.

Hoewel op dit moment de mogelijkheden voor de projectenveloppe binnen het Nederlandse planningsstelsel procesmatig gezien beperkt zijn, kan de projectenveloppe wellicht een goede aanvulling zijn voor het Nederlandse planningsstelsel om als oplossing te dienen voor de problemen rond de beperkte financiële armslag van gemeenten. In het volgende hoofdstuk worden de inhoudelijke mogelijkheden en barrières van de projectenveloppe verkend.

4 Mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de Engelse projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel / INHOUDELIJK

4.1 Inleiding

In een marktgeleide economie is het gebruikelijk dat de particuliere sector de bedrijfseconomisch interessante ontwikkelingen uitvoert. Minder winstaantrekkelijke of zelfs verlieslatende projecten worden niet uitgevoerd, tenzij deze uit het oog van het algemeen belang noodzakelijk of wenselijk worden geacht. In dat geval neemt de overheid de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. De afweging of projecten wel of niet het algemeen belang dienen is een politieke kwestie. De financiering van deze noodzakelijke of wenselijke projecten geschiedt veelal uit publieke middelen (zie ondermeer Kenniscentrum PPS, 1999; Priemus, 2006). Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling kunnen deze projecten bijvoorbeeld openbaar groen en infrastructuur betreffen.

Het is evident dat de publieke middelen ontoereikend (zullen) zijn om alle wenselijke of noodzakelijke projecten te kunnen financieren (Priemus, 2002a). Daarom is het noodzakelijk om *nieuwe financieringsmogelijkheden* te vinden. Deze noodzaak heeft geleid tot procesinnovaties zoals de ontwikkeling van diverse vormen van samenwerking tussen overheid en private partijen, dit wordt publiekprivate samenwerking (PPS) genoemd (Priemus, 2002a). Deze stellen de overheid in staat om met publieke investeringen grotere private investeringen te genereren. Bij alle vormen van PPS zijn goede afspraken en onderlinge verhoudingen tussen alle partijen van vitaal belang.

De *projectenveloppe* kan gezien worden als een vorm van PPS. De overheid werkt nauw samen met private partijen en maakt afspraken met private partijen. De projectenveloppe gaat een stap verder dan de tot nu toe in Nederland gebruikelijke vormen van PPS. Bij de laatste blijft de overheid immers primair verantwoordelijk voor de aanbesteding en dus de financiering van publieke werken (zie Vrom et al., 2006). De projectenveloppe stapt af van dit idee en legt meer verantwoordelijkheid, de financiering dus, bij de marktpartijen. De geselecteerde marktpartijen worden naast de lucratieve ontwikkeling eveneens verantwoordelijk voor de hieraan gekoppelde verlieslatende (deel-) projecten of publieke werken. De overheid heeft hierbij een minder actieve rol en treedt op als vergunningverlener.

In Engeland loopt men op het gebied van PPS vooruit op Nederland. Daar is het mogelijk dat de overheid bij de vergunningverlening de ontwikkelaar *extra voorwaarden* oplegt. Deze material considerations bieden een breed scala aan mogelijkheden. Niet alleen is het mogelijk om gebruiksvoorwaarden of specifieke bouwcondities op te nemen, maar ook om de ontwikkelaar extra werken te laten uitvoeren. Vooral de zogenaamde planning obligations, die de financiering of de uitvoering van publieke werken bij de ontwikkelaar leggen, zijn interessant om als voorbeeld te dienen voor de projectenveloppe.

Dit hoofdstuk heeft als doel inzicht te verkrijgen in de inhoudelijke mogelijkheden en barrières die het Nederlandse planningsstelsel biedt voor de projectenveloppe naar Engels voorbeeld. Om de mogelijkheden en barrières hiervan in kaart te brengen worden in paragraaf 2 lessen uit PPS beschreven. In paragraaf 3 wordt over de landsgrenzen gekeken en staan ervaringen in Engeland met met de projectenveloppe vergelijkbare instrumenten centraal. Paragraaf 4 vormt een concluderende

paragraaf waarin de mogelijkheden en barrières voor de projectenveloppe in Nederland worden geschetst.

4.2 **Lessen uit PPS**

Zodra overheid en een of meer private partijen samen in een project stappen is er sprake van een vorm van *publiekprivate samenwerking* (kortweg PPS). PPS staat voor een veelvoud van "maatschappelijke verschijnselen" waarin overheid en private partijen samenwerken (Van der Heijden et al., 2000). De brede omschrijving die het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën gebruikt, luidt als volgt: *overheden en bedrijfsleven werken samen op basis van duidelijke en contractueel vastgelegde afspraken, contractueel is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt, beide partijen verwachten door de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid hetzij een beter resultaat tegen dezelfde kosten, hetzij hetzelfde resultaat tegen geringere kosten te realiseren, elke partij behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid en identiteit en het gaat om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen* (Kenniscentrum PPS, 1999: 4). Het doel van een PPS is het bieden van meerwaarde en efficiency (Kenniscentrum PPS, 1999). Dit geldt zowel voor de overheid als voor de private partijen. Voor private partijen ontstaan nieuwe kansen om mee te werken aan commercieel aantrekkelijke projecten. Voor de overheid is het een mogelijkheid om een hogere kwaliteit te bereiken voor dezelfde uitgaven of een gelijke kwaliteit voor minder uitgaven. Daarbij moet toegevoegd worden dat "in de praktijk (...) een belangrijke reden voor een PPS [is] dat een door de overheid voorgesteld of gewenst project zonder steun van private beleggers financieel niet haalbaar is" (Voogd, 1999: 48).

De *projectenveloppe* past goed in deze omschrijving en dit doel van PPS van het Kenniscentrum PPS. Hoewel dit onderzoek zich niet specifiek richt op PPS, is het hier van belang inzicht te krijgen in welke lessen getrokken kunnen worden uit de brede ervaring met PPS. Er is veel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van PPS, hier worden daarvan slechts enkele hoofdlijnen die relevant zijn voor dit onderzoek genoemd¹⁸.

PPS lijkt een wondermiddel, omdat het de overheid de mogelijkheid biedt extra middelen te genereren. Voor een *succesvolle werking* van het instrument moet echter in de praktijk worden voldaan aan diverse voorwaarden. De samenwerking zal het belang van de deelnemende actoren moeten dienen. Dit belang heeft voor private partijen uiteraard een bedrijfseconomisch karakter. Het belang van de overheid ligt in haar publieke taak, i.e. het dienen van de publieke zaak. PPS mag dan ook niet ten koste gaan van het democratische gehalte van de besluitvorming en een goede verdeling van de risico's en baten zal moeten plaatshebben (Jeucken, 2000). Diverse auteurs (waaronder Priemus, 2002a; Van der Meij et al., 2000; en Voogd, 1999) sommen in hun onderzoeken operationele voorwaarden op waaraan een PPS zou moeten voldoen om succesvol¹⁹ te verlopen (voor een overzicht zie bijlage I). Belangrijk zijn een competente overheid, een goed proces met duidelijke afspraken en heldere communicatie.

18 Voor een veelvoud aan informatie aangaande PPS zie bijvoorbeeld de informatiedatabase van het Kenniscentrum PPS, <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking>.

19 *Material* kan in dit geval vertaald worden met wezenlijk, essentieel of belangrijk.

Bovenstaande voorwaarden blijken uitermate belangrijk te zijn voor een succesvolle PPS. Voor een succesvolle samenwerking binnen de projectenveloppe zal ook aan deze voorwaarden voldaan moeten worden, aangezien de projectenveloppe gezien kan worden als een vorm van PPS. PPS werd in Nederland geïntroduceerd naar voorbeeld van succesvolle publiekprivate samenwerkingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (Priemus, 2002a). In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden die er binnen het Engelse planningsstelsel bestaan tot het aanboren van alternatieve financieringsmogelijkheden voor publieke werken. Mogelijk zijn hieruit belangrijke lessen te trekken voor de implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel.

4.3 Ervaringen uit Engeland

In Engeland bestaat een langere en rijkere traditie van samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen dan in Nederland. Het grootste verschil tussen het Nederlandse en het Engelse planningsstelsel ligt in het *onderliggend fundament* waarop het stelsel is gebaseerd (zie hoofdstuk 3). Het Engelse planningsstelsel is sterk gericht op flexibiliteit, kort gezegd het snel kunnen inspringen op nieuwe ontwikkelingen. Het basisprincipe van het Nederlandse stelsel ligt ten opzichte van het Engelse op het andere uiterste van dit spectrum, het bieden van zoveel mogelijk zekerheid of rechtszekerheid aan iedere betrokkene. In de praktijk leidt dit tot grote verschillen. Een goed voorbeeld hiervan is dat in Engeland de lokale overheid de mogelijkheid heeft om af te wijken van het development plan en andere overwegingen te laten prevaleren. In Nederland ligt dit totaal anders. In de voorgestelde nieuwe Wro wordt een veel gebruikte mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan, de artikel 19-procedure, zelfs afgeschaft.

35

Het flexibele karakter van het Engelse planningsstelsel heeft er (mede) toe geleid dat bepaalde vormen van PPS maar ook de 'dagelijkse planningsgang van zaken' een *andere invulling* kennen dan in Nederland. Elk contact binnen een ontwikkelingsproces tussen overheid en ontwikkelaar kan in Engeland een stap verder gaan dan het in Nederland gebruikelijke selecteren van marktpartijen bij ontwikkelingen en het aanbesteden van publieke werken. De andere insteek van de Engelsen is interessant voor dit onderzoek naar alternatieve financieringsmogelijkheden in de vorm van de projectenveloppe.

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de *ervaringen uit Engeland*, daartoe worden in paragraaf 4.3.1 de mogelijkheden die het Engelse planningsstelsel biedt in het algemeen beschreven, in paragraaf 4.3.2 wordt dieper ingegaan op de planning obligations als voorbeeld voor de projectenveloppe in het bijzonder.

4.3.1 Mogelijkheden tot het stellen van extra eisen

Vaak is in Nederland vooraf te beredeneren op grond van het bestemmingsplan of de gemeente voor een bepaalde ontwikkeling wel of niet een vergunning zal afgeven. In de meeste gevallen is het *vergunningverleningstraject* dan ook slechts een formaliteit. Dit ligt in Engeland anders, omdat het proces van het wel of niet toekennen van een vergunning daar niet gebaseerd is op een formule of "a fixed set of rules" (Thomas, 1997:95). De Local Planning Authority (LPA) heeft te al-

len tijde de mogelijkheid om af te wijken van het development plan en andere overwegingen mee te laten wegen of zelfs te laten prevaleren. Een aannemelijke motivatie voor deze gang van zaken is dat iedere vergunningaanvraag uniek is. In lijn met deze redenering zal er dus altijd ad hoc moeten worden beslist over de planologische toelaatbaarheid van de bewuste ontwikkeling. Dit maakt het proces van vergunningverlening ingewikkelder en waarschijnlijk langduriger dan in Nederland.

De extra of aanvullende overwegingen naast of in het uiterste geval contrasterend met het development plan die de LPA op grond van haar discrete beslissingsbevoegdheid kan mee laten wegen worden aangeduid als *material considerations*. Welke overwegingen er precies met material²⁰ worden bedoeld is niet duidelijk, aangezien dit niet wettelijk is vastgelegd. Wederom, zoals vaker binnen het Engelse planningsstelsel, wordt verwezen naar de discrete beslissingsbevoegdheid van de lokale overheid en het vastleggen door middel van een wettelijke definitie zou deze beslissingsbevoegdheid in de weg kunnen staan.

Om een *beeld te schetsen* van wat er onder material considerations kan vallen, hebben diverse auteurs een poging gedaan om deze op grond van empirisch onderzoek aan een indeling te onderwerpen. Casley-Hayford (1995; in: Thomas, 1997) deelt material considerations in naar the need for consent, area designations, site specific considerations en planning conditions and obligations. Carter et al. (1996) delen ze in naar economische, sociale en milieuoverwegingen. Thomas (1997: 96 en verder) ten slotte onderscheidt om enigszins een indruk te geven (en niet om volledig te zijn) van wat er onder material considerations kan vallen de volgende groepen: economische en financiële factoren; sociale en culturele zaken; design en belevingswaarde gerelateerde zaken; eigenschappen en bestaande bestemming van de locatie; eisen van andere overheden en aannemers; externe milieufactoren; de publieke opinie; het scheppen van een precedent; en persoonlijke omstandigheden van de aanvrager.

Hoewel de precieze invulling van material considerations niet wettelijk gedefinieerd is en zelfs op grond van bovenstaande indelingen onduidelijk is, moeten de material considerations wel aan *wettelijke voorwaarden* voldoen. Deze voorwaarden moeten de spelers in de planningsarena beschermen tegen een overheid die uitsluitend bij de waan van de dag en uit politiek gewin aan ontwikkelaars bepaalde extra eisen gaat stellen. Material considerations moeten daarom zowel relevant zijn voor de planning als voor de aanvraag (European Commission, 2000²¹). Daarnaast moeten ze in overeenstemming zijn met beleid van hogere overheden, zoals Planning Policy Guidances (PPGs).

Planning conditions en planning obligations vormen een onderdeel van de material considerations (zie indeling Casley-Hayford (1995) hierboven). Beiden zijn *extra condities* waar de ontwikkelaar ernstig rekening mee dient te houden om een vergunning te verkrijgen. Toch is er een fundamenteel verschil tussen enerzijds conditions en anderzijds obligations. Conditions zijn alleen toe te passen voor het reguleren van landgebruik en niet voor andere doelen (Thomas, 1997). Over de invulling van planning conditions kan anders dan over planning obligations niet worden onderhandeld met de lokale overheid (LPA), tegen planning conditions daarentegen kan wel in beroep worden

20 EC (2000: 79): "Material considerations are matters relevant to planning and relevant to that application."

21 Naast de wettelijke term *planning obligations* en het veel gebruikte *s106-agreement*, wordt in de literatuur een veelvoud aan termen gebruikt waarmee hetzelfde wordt bedoeld, waaronder: *planning gain*, *planning agreement* (tot 1991 de officiële term), *planning benefits community benefits* en *planning advantage*.

gegaan bij de Secretary of State (SoS) wat tegen planning obligations niet kan. In de praktijk blijkt de scheiding tussen planning obligations en conditions niet altijd zo strikt te zijn (zie Healey et al., 1995: 54). In geval zowel planning conditions als planning obligations soelaas kunnen bieden in het planningsproces, adviseert de centrale overheid te kiezen voor planning conditions (Office of the Deputy Prime Minister, 2005a).

De planning obligations kunnen dienen als voorbeeld voor de projectenveloppe, daarom zijn vooral deze voor dit onderzoek interessant. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op deze planning obligations.

4.3.2 Planning obligations

In de ontwikkelde wereld is het gemeengoed dat de overheid in gelijke gevallen burgers gelijk behandelt, in Nederland is dit zelfs artikel 1 van de Grondwet (art. 1 GW). Toch maakt de overheid met het toekennen van een vergunning aan de ene partij impliciet onderscheid tussen ingezetenen. Immers, alleen al doordat er op een bepaald stuk grond een vergunning rust, stijgt de grondprijs ervan en daarmee dat van de burens niet per definitie. Om deze ongelijke behandeling enigszins te verzachten is het belangrijk dat het vergunningverleningsproces eerlijk en transparant verloopt. Een andere mogelijkheid is het compenseren van die partijen die door de (voorgenomen) ontwikkeling schade ondervinden. Een fundamenteel vraagstuk binnen de planologie heeft op deze kwestie betrekking op: in hoeverre heeft de lokale gemeenschap recht op een deel van de winst die door betterment is behaald (vgl. bijvoorbeeld Campbell et al., 2001b: 11)?

Als gevolg van de nationalisering van het recht van zelfrealisatie (hoofdstuk 3) is het binnen het Engelse planningsstelsel veel moeilijker om individueel gecompenseerd te worden, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Nederlandse planschaderegeling (art. 49 WRO). Engeland kent wel collectieve mogelijkheden tot compensatie. Deze mogelijkheden kunnen wettelijk vorm krijgen door planning obligations of s106-agreements²². Aanvankelijk was de basis Section 106 van de 1990 Town and Country Planning Act, later is deze vervangen en uitgebreid door Section 106, 106A en 106B van de 1991 Planning and Compensation Act (Office of the Deputy Prime Minister, 2005a, voor een weergave van beide wetsartikelen zie bijlage II, respectievelijk III).

Planning obligations voorzagen oorspronkelijk in een mogelijkheid om gewenste ontwikkelingen *planologisch toelaatbaar* te maken, hoewel deze ontwikkelingen niet pasten binnen het vigerende development plan (Campbell et al., 2001a en b; vgl. Bregman, 1999). Vanaf de jaren 80 kwam er een groei in het gebruik van de planning obligations. Thomas (1997) onderscheidt twee ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen. Enerzijds werd de financiële positie van de lokale overheid van hogerhand beperkt. De lokale overheid werd afhankelijker van eigen inkomsten als lokale belastingen en gebruikskosten ('gebruiker betaalt'). Anderzijds drong het bij beleidsmakers door dat door de vergunningtoekenning de marktwaarde van een ontwikkeling verbeterde en dat dit de weg vrijmaakte om een gedeelte van de winst veroorzaakt door betterment terug te doen vloeien naar de lokale gemeenschap om lokale beleidsdoelen te realiseren en om met bijvoorbeeld mitigerende maatregelen negatieve effecten enigszins te compenseren. Tegenwoordig gelden planning obligations dan ook zowel als een mogelijkheid om de lokale gemeenschap te compenseren voor de gevolgen van een

ontwikkeling als een mogelijkheid tot de financiering van de uitvoering van publieke doelen (Campbell en Henneberry, 2005; vgl. Campbell et al., 2001b; vgl. Ennis, 1996).

De mogelijkheid tot het behalen van woekerwinsten door private ondernemingen en de daarbij krimpende financiële armslag van gemeenten veroorzaken de brede interesse in de projectenveloppe naar voorbeeld van de planning obligations. Merk hierbij op dat planning obligations in feite aan de ontwikkeling toegevoegde kosten zijn die nadelig zouden kunnen zijn voor grondeigenaren, ontwikkelaars of consumenten als gevolg van prijsstijgingen (Healey et al., 1995). Het is om deze redenen interessant inzicht te verkrijgen in wie in werkelijkheid de door de planning obligations toegevoegde kosten betalen. De kosten kunnen ofwel afgewend worden op de ontwikkelaar zelf, ofwel op de afnemer of de leverancier van de grond. Uit onderzoek van Healey et al. (1995) blijkt dat het moeilijk is een eenduidig antwoord te geven op de vraag wie uiteindelijk de planning obligations betaalt.

Wel geven Healey et al. (1995) aan dat het bij bepaalde projecten en omstandigheden waarschijnlijker is dat kosten gedekt kunnen worden dan bij andere projecten en omstandigheden. Tabel 4.1 geeft een overzicht weer van projecten en omstandigheden die volgens Healey et al. (1995) waarschijnlijk wel of niet kostendekkend zullen zijn.

Tabel 4.1 Dekking kosten van planning obligations (naar Healey et al., 1995)

Karakteristieken van projecten of omstandigheden	
<i>hoge waarschijnlijkheid dat kosten gedekt kunnen worden:</i>	<i>lage waarschijnlijkheid dat kosten gedekt kunnen worden</i>
standaardproductie	ongebruikelijk of complex
grote waardeverhoging door ontwikkeling	relatief hoge en onvoorspelbare kosten
opwaartse markt of -segment	moeilijke markt of -segment
gezonde lokale economie	relatief zwakke lokale economie
capabele ontwikkelaar / voldoende financiën	onervaren ontwikkelaar / beperkte financiën
grote bouwlocaties met weinig ontwikkelingsproblemen	kleine bouwlocaties
	moeilijke topografie, vervuiling, reinigingsproblemen

Om een beeld te vormen of planning obligations mogelijk als voorbeeld kunnen dienen voor de projectenveloppe is het van belang inzicht te verkrijgen in welke voorwaarden en eisen er gesteld worden, hoe het onderhandelingsproces verloopt en welke mogelijkheden in schaal en scope er zijn. In de volgende paragrafen wordt op deze zaken ingegaan.

Voorwaarden en eisen

De lokale overheid geniet bij de praktische invulling van de planning obligations op grond van de 1990 Town and Country Planning Act en 1991 Planning and Compensation Act *grote vrijheid*, omdat qua invulling niets wettelijk is vastgelegd. Toch is om enige zekerheid aan betrokkenen te geven deze invulling wel aan diverse eisen en voorwaarden gebonden. De belangrijkste geldende aanwijzing van de centrale overheid, de Planning Policy Guidance (PPG) betreffende planning obligations, is

Circular 05/2005 (Office of the Deputy Prime Minister, 2005a). In dit document worden twee fundamentele voorwaarden genoemd. Ten eerste, het moet fundamenteel vaststaan dat planning permission onder geen beding gekocht of verkocht mag worden²³. Ten tweede, is een hiermee samenhangend principe dat planning obligations niet puur als winstdeling voor de lokale gemeenschap mogen dienen²⁴.

Circular 05/2005 kent naast deze twee fundamentele voorwaarden *vijf praktische voorwaarden* (Office of the Deputy Prime Minister, 2005a). Ten eerste, de voorgenomen planning obligations moeten relevant in planningstermen zijn. Dit houdt in dat er geen andere redenen mogen gelden om deze planning obligations te gebruiken dan die te maken hebben met de planologische toelaatbaarheid van de ontwikkeling. Ten tweede, een planning obligation moet noodzakelijk zijn om de ontwikkeling in planningstermen acceptabel te maken. Dit houdt in dat alleen deze planning obligation de ontwikkeling in lijn kan brengen met de doelen van duurzame ontwikkeling zoals in lokaal, regionaal en nationaal beleid is vastgelegd. Ten derde, er moet een aantoonbare directe relatie bestaan tussen de planning obligation en de ontwikkeling. Dit betekent dat er bijvoorbeeld een geografische of functionele link moet bestaan tussen de voorgenomen ontwikkeling en de planning obligation. Ten vierde, een planning obligation moet redelijk en billijk zijn wat betreft schaal en soort van de ontwikkeling. Ten slotte, een planning obligation moet redelijk zijn in alle andere opzichten. Het is wettelijk verplicht dat iedere planning obligation aan al deze eisen voldoet. Vooraf aan de vergunningverlening wordt getoetst of de voorgenomen en overeengekomen planning obligation aan deze voorwaarden voldoet.

De exacte invulling van de planning obligations wordt bepaald door het *onderhandelingsproces* (vgl. Ennis, 1996). Dit garandeert een zekere vrijheid tot het bereiken van een voor alle partijen binnen het proces wenselijke uitkomst of in ieder geval de mogelijkheid om een bevredigende uitkomst na te streven. Bovenstaande voorwaarden dienen als baseline voor het onderhandelingsproces (Healey et al., 1995). In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op het onderhandelingsproces en de mogelijkheden van planning obligations.

39

Onderhandelingsproces

Elk onderhandelingsproces is in feite *uniek en eenmalig*²⁵, aangezien het onderhandelingsproces vorm krijgt door onderhandelingen die gevoerd worden door mensen die met hun eigen unieke onderhandelingsstijl en persoonlijkheid het belang dat zij vertegenwoordigen nastreven. Daarnaast is elke ontwikkeling uniek en dus verschillen de partijen, locatiespecifieke aspecten en de precieze inhoudelijke aspecten waarover onderhandeld wordt per ontwikkeling. In deze paragraaf wordt dan ook niet getracht om te doen voorkomen dat er een standaard onderhandelingsproces bestaat, maar wordt volstaan met het geven van karakteristieken die elk onderhandelingsproces logischerwijs heeft.

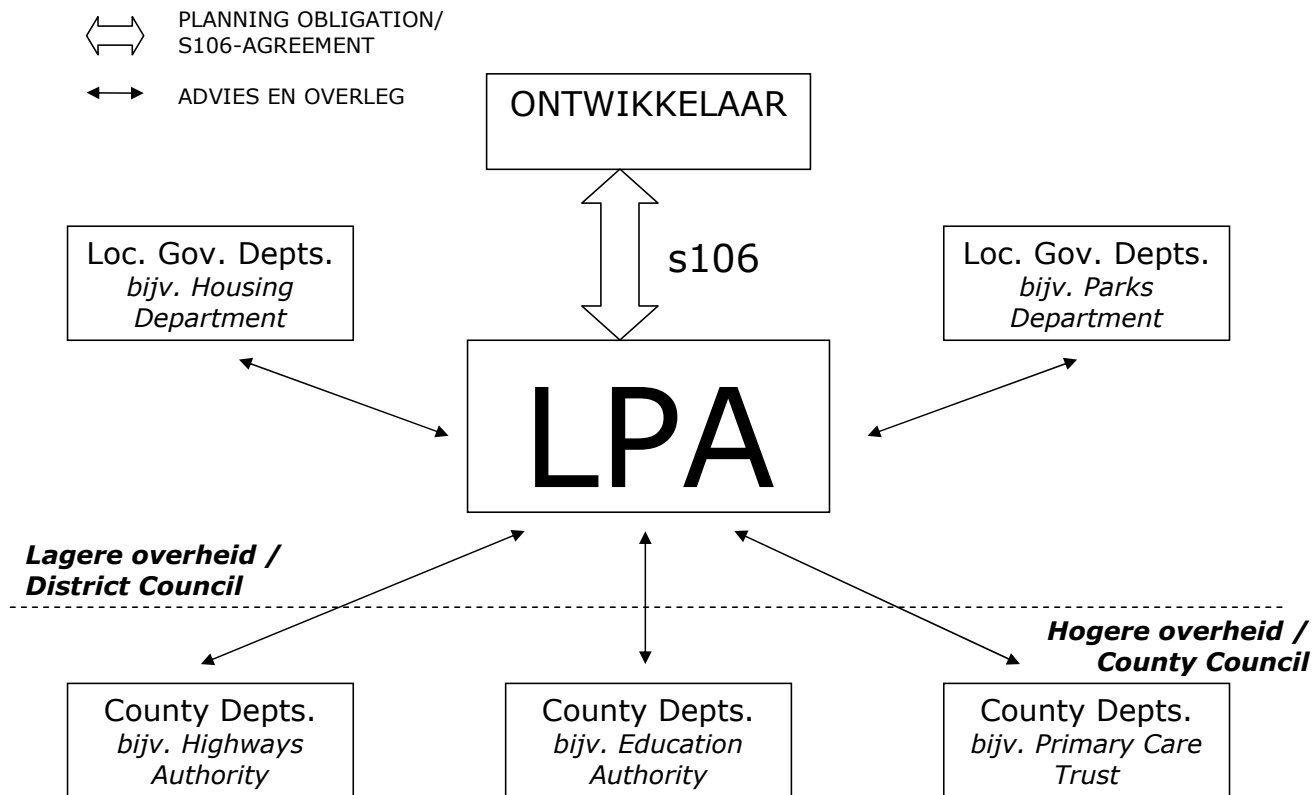
23 Office of the Deputy Prime Minister (2005a: 10): "The use of planning obligations must be governed by the fundamental principle that planning permission may not be bought or sold."

24 Office of the Deputy Prime Minister (2005a: 10): "[P]lanning obligations should never be used purely as a means of securing the local community a share in the profits of development, i.e. as a means of securing a "betterment levy."

25 Zo wordt hier aangenomen.

In de praktijk voert de ontwikkelaar vaak vooraf aan het formele indienen van een vergunningsaanvraag voor een voorgenomen ontwikkeling overleg met de vergunningverlenende lokale overheid (Local Planning Authority, LPA) over de planologische toelaatbaarheid. Wanneer het plan in strijd is met geldende regelgeving of heersende beleidsopvattingen zijn planning obligations wellicht een reële optie om de ontwikkeling planologisch toelaatbaar te maken. Vanaf dat moment zijn er drie mogelijkheden: a) de ontwikkelaar gaat bilateraal onderhandelen met de LPA over de inhoud van de planning obligations; b) de ontwikkelaar biedt unilateraal planning obligations aan; of c) de ontwikkelaar besluit af te zien van de ontwikkeling.

40



Figuur 4.1 Schematische weergave van een mogelijk bilateraal onderhandelingsproces (naar: DCLG, 2006)

In het *bilaterale onderhandelingsproces* onderhandelen ontwikkelaar en lokale overheid over de exacte invulling van de planning obligations. De eerder genoemde eisen gelden als baseline in de onderhandelingen. Het directe overleg vindt plaats tussen de vertegenwoordigers van de LPA en de ontwikkelaar. Toch kunnen veel meer partijen een rol spelen in het onderhandelingsproces. De LPA krijgt advies van diverse andere lokale en hogere overheidsdepartementen, daarnaast kunnen belangengroepen advies geven over de invulling van de planning obligations. Figuur 4.1 geeft een beeld van een mogelijke vorm van het bilaterale onderhandelingsproces: de LPA krijgt advies van diverse andere lokale overheidsdiensten, zoals in dit geval volkshuisvesting en parken, daarnaast wordt advies gegeven door hogere overheidsorganen in dit geval de Primary Care Trust, de verkeers- en de onderwijsafdeling van de County. De LPA neemt al deze adviezen mee in haar onderhandelingen met de ontwikkelaar, waaruit een s106-agreement ofwel een overeenkomst aangaande planning obligations voortkomt. In de figuur is slechts een mogelijk proces te zien, in werkelijkheid is het mogelijk dat andere en meer of minder actoren een rol spelen. Het overzicht in bijlage IV geeft een goed beeld van een groot aantal actoren dat mogelijk een rol speelt in het onderhandelingsproces. Welke actoren een rol spelen is afhankelijk van de schaal en grootte van de ontwikkeling. Bij een relatief kleine ontwikkeling, zoals de uitbreiding en vernieuwing van een supermarktcomplex zullen slechts weinig actoren een rol spelen naast de LPA en de ontwikkelaar. Bij een grotere ontwikkeling, zoals de ontwikkeling van meer dan 1000 woningen in een uitleggegebied (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 5) daarentegen kan een veelvoud van het aantal actoren betrokken bij een klein proces een rol spelen.

Interessant is in hoeverre de LPA (wettelijk) *verplicht* is om de aanwijzingen of adviezen van andere partijen te volgen. Een verplichting tot het volgen van deze adviezen zou immers de discrete beslissingsbevoegdheid van de lokale overheid drastisch inperken. Het is aannemelijk (zie hoofdstuk 3) dat het beleid en de beslissingen niet strijdig mogen zijn met het beleid van hogere overheden zoals de centrale overheid (Planning Policy Guidances, PPGs) en de regio (Regional Planning Guidances, RPGs). Uiteraard kan het lokale beleid niet tegen wettelijke bepalingen ingaan en zijn eerdere rechterlijke uitspraken in vergelijkbare gevallen kaderstellend. Voor het hier geschetste onderhandelingsproces betekent dit dat de adviezen van de afdelingen van de County Council en mogelijk departementen van de centrale overheid een verplichtend karakter hebben, mits deze in lijn zijn met de RPGs en PPGs. De SoS heeft altijd het laatste woord, aangezien deze de ultieme discretie heeft. Het is aannemelijk dat de LPA adviezen van afdelingen van de lokale overheid overneemt, aangezien deze van de eigen organisatie zijn²⁶. Adviezen van andere organisaties zoals belangengroepen hoeven dus formeel niet gevolgd te worden. Het is belangrijk in ogenschouw te nemen dat de adviezen niet uit de lucht komen vallen, maar veelal het resultaat zijn van overleg.

Het bilaterale onderhandelingsproces is het meest gangbare proces bij het aangaan van planning obligations. Toch is dit niet de enige manier om tot een planning agreement in de vorm van planning obligations te komen, het is ook mogelijk dat de ontwikkelende partij zelf *unilateraal* een voorstel hiertoe doet. Als de ontwikkelaar besluit zonder uitgebreide onderhandelingen met vergunningverlenende overheid planning obligations aan te bieden spreekt men van een unilateraal proces. Belangrijk voor het welslagen van deze unilaterale planning obligations is dat lokale overheid genoeg

26 Ongetwijfeld bestaat binnen sommige lokale overheden een bepaalde vorm van concurrentie tussen verschillende afdelingen.

Tabel 4.2 *In-kind of financieel? (DCLG, 2006)*

Circumstance	<i>In-kind</i>^{*)} Contribution generally more appropriate?	Financial contribution generally more appropriate?
Affordable housing is being provided through a planning obligation	X	
The developer will provide considerable economies of scale and value for money by building or providing the obligation themselves	X	
There is a need to ensure that the development and the facilities provided through the obligation are particularly closely integrated in terms of design and construction	X	
The developer possesses the specialist and necessary skills to provide the infrastructure themselves	X	
An alternative organisation (such as the local authority or Primary Care Trust) is better placed to provide the infrastructure at similar or better value of money and at the desired standard of quality		X
The funding of a particular facility through obligations is being part-funded by a number of developers		X
The contribution is in the form of a maintenance payment and the body carrying out the maintenance is not the developer		X
The developer possesses the skills and expertise to provide part of the infrastructure themselves, but the remainder needs to be provided by an alternative organization	X	X

^{*)}*in-kind is de term voor de fysieke uitvoering van werken*

duidelijkheid verstrekt aangaande het lokale beleid betreffende planning obligations (DCLG, 2006). In deze paragraaf is het onderhandelingsproces aan de orde gekomen. In de volgende paragraaf staat het object van de onderhandelingen centraal: de inhoudelijke mogelijkheden of scope van de planning obligations.

Scope

Voor de *praktische invulling* van de planning obligations bestaan diverse mogelijkheden. De exacte invulling wordt bepaald in het onderhandelingsproces. In deze paragraaf wordt schematisch uiteengezet welke mogelijke invullingen dat zijn. Voor een vergunningaanvraag kunnen meerdere planning obligations worden aangegaan, een combinatie van onderstaande mogelijkheden behoort dus tot de mogelijkheden, mits aan de eerder uiteengezette voorwaarden wordt voldaan.

Een planning obligation kan negatief zijn en de vorm aannemen van een beperking in de rechten van de grondeigenaar met betrekking op de uitvoering of het specifiek gebruik van de ontwikkeling. Denk hierbij aan een vastgesteld aantal openingsuren per dag of het verbod om de gronden anders te gebruiken dan vastgelegd. Daarnaast kan een planning obligation positief zijn. Dan wordt de planning obligation gekenmerkt door het feit dat er een extra inspanning van de ontwikkelaar wordt verwacht.

Deze inspanningen kunnen drie categorieën van infrastructuur betreffen: sociaal, omgeving of fysiek (Ennis, 1996). Bij sociale infrastructuur kan gedacht worden aan scholen, kinderdagverblijven of wijkcentra. Omgevingsinfrastructuur betreft zaken als open ruimte en groen. Fysieke infrastructuur zijn wegen, fiets-, wandelpaden en dergelijke zaken. De extra inspanning die van de ontwikkelaar wordt verwacht aangaande deze vormen van infrastructuur kan ofwel een verplichting tot het doen van betalingen ofwel het fysiek uitvoeren van 'publieke werken', dat wordt in-kind genoemd, betreffen. Financiële contributies kunnen eenmalig of periodiek worden aangegaan. Daarnaast behoren onderhoudsfinancieringen en pooled contributions tot de mogelijkheden.

De keuze voor planning obligations in de vorm van fysieke werken (in-kind) of als betalingsverplichtingen wordt in het onderhandelingsproces overeen gekomen. Tabel 4.2 geeft aan bij welke omstandigheden welke vorm het meest geschikt wordt geacht. Uit de tabel blijkt dat wanneer de ontwikkelaar de kennis en kunde heeft om zelf de planning obligations goed en efficiënt uit te voeren, de keuze voor in-kind de voorkeur geniet. Wanneer de ontwikkelaar niet volledig geschikt wordt geacht voor de uitvoering dan geniet een financiële verplichting de voorkeur.

In bovenstaande paragrafen is achtereenvolgens aan de orde gekomen welke eisen en voorwaarden er aan het gebruik van planning obligations worden gesteld, wat de karakteristieken van het onderhandelingsproces zijn en welke inhoudelijke mogelijkheden de planning obligations bieden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op recente ontwikkelingen rond het gebruik van planning obligations in Engeland.

Recente ontwikkelingen

Uit het kamp van de ontwikkelaars komt de kritiek dat het gebruik van planning obligations niet altijd volgens de voorwaarden en eisen geschiedt. Het gebruik van planning obligations wordt gebruikt als een oneigenlijke manier om publieke fondsen te werven voor projecten die niet gerelateerd zijn aan de eigenlijke ontwikkeling (Campbell en Henneberry, 2005). Andere kritiek op de planning obligations hebben te maken met de vertragende werking door het planningsproces en het gebrek aan zekerheid, transparantie en rekenschap (DCLG, 2006).

De overheid heeft in reactie hierop met een wetsvoorstel getracht de planning obligations meer te stroomlijnen, transparanter en voorspelbaarder te maken. Ter voorbereiding op het wetsvoorstel zijn drie mogelijkheden uitgewerkt: volledige flexibiliteit om overeenkomsten uit te onderhandelen, totale vervanging van onderhandelingen door tarieven en een mengvorm van de eerste twee (Spaans, 2005). Het uiteindelijke wetsvoorstel bestaat uit de mengvorm; enerzijds krijgen gemeenten meer mogelijkheden om kostenposten en ruimtelijke doelstellingen uit te onderhandelen, anderzijds komt er een vast tariefstelsel.

Resumé

In voorgaande paragrafen zijn de *Engelse ervaringen* met een instrument dat vergelijkbaar is met de projectenveloppe beschreven. Mogelijk zijn er uit deze ervaringen met eisen of voorwaarden, het onderhandelingsproces, de inhoudelijke mogelijkheden of scope en de recente ontwikkelingen lessen te trekken voor de Nederlandse projectenveloppe naar Engels voorbeeld. In de volgende paragraaf worden de inhoudelijke mogelijkheden voor de implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel geschetst.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk staan de inhoudelijke mogelijkheden en barrières voor de implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel centraal. De projectenveloppe is een vorm van publiekprivate samenwerking (PPS). De belangrijkste lessen die uit de ervaringen met PPS kunnen worden getrokken zijn dat de overheid in staat moet zijn om een goede procesbegeleider te zijn, dat het proces vorm moet krijgen door duidelijke afspraken en dat er helder gecommuniceerd dient te worden tussen de verschillende partijen. Daarnaast moet de overheid private partijen vroeg betrekken bij het proces.

Het is belangrijk om uit de Engelse ervaringen met vergelijkbare instrumenten lessen te trekken voor de Nederlandse projectenveloppe. Met deze uitgebreide ervaringen is het niet nodig het wiel opnieuw uit te vinden en daarmee kunnen we ons voordeel doen. De planning obligations kunnen namelijk goed dienen als voorbeeld voor de projectenveloppe. Natuurlijk zijn de Engelse mogelijkheden niet één-op-één over te nemen (zie hoofdstuk 3).

Drie punten zijn hierbij belangrijk: de voorwaarden, het onderhandelingsproces en de scope. In navolging van de planning obligations is het verstandig om aan de projectenveloppe diverse wettelijke eisen of voorwaarden te verbinden. Dit om te voorkomen dat de projectenveloppe een oneigenlijke manier kan worden voor bijvoorbeeld lokale politici of bestuurders om combinaties van

projecten te maken die alleen een eigen doel of belang dienen. De precieze invulling van de eisen en voorwaarden kunnen wellicht gespiegeld worden aan de voorwaarden die gelden bij de planning obligations. Deze voorwaarden zijn: relevantie, noodzakelijkheid, direct gerelateerd, redelijkheid en billijkheid wat betreft schaal en soort en redelijkheid in alle andere opzichten. Bij de Engelse planning obligations heeft het onderhandelingsproces deze voorwaarden als baseline en krijgt dat proces vorm door de onderhandelingen tussen de Local Planning Authority (LPA) en de ontwikkelende partij. De LPA wordt hierbij ondersteund door overheidsdiensten op verschillende niveaus zoals de county council en belangen- en andere relevante groepen. Bij de projectenveloppe is het verstandig om veel verschillende expertisebronnen aan te boren en veel belangen te betrekken bij het onderhandelingsproces, aangezien dit kan leiden tot een integrale invulling en aanvullende mogelijkheden biedt voor het creëren van draagvlak. De uiteindelijke scope van de planning obligations kan zowel uit te voeren werken (in-kind) als het aangaan van betalingsverplichtingen door de ontwikkelaar betreffen of een combinatie van beide. De keuze voor een bepaalde vorm is afhankelijk van de aard van de ontwikkeling en andere omstandigheden.

Het te volgen vergunningverleningstraject voor ruimtelijke ontwikkelingen in Engeland kan langer duren en blijkt ingewikkelder te zijn dan de Nederlandse toetsing van bouwvergunningaanvragen aan het bestemmingsplan. Het is belangrijk om in het proces transparantie en eerlijkheid na te streven om ervoor te zorgen dat het proces goed en democratisch verloopt en dat oneerlijkheid of partijdigheid tegen wordt gegaan (of zelfs de schijn daarvan). Concluderend, de planning obligations kunnen goed als voorbeeld dienen voor de Nederlandse projectenveloppe, mits er goede lessen worden getrokken uit de Engelse ervaringen.

DEEL C

De projectenveloppe in empirisch perspectief



Figuur 5.1 Ligging Fase 1 (Deelplan 1) Meerstad

5 Casestudy: Meerstad en Queen Elizabeth II Barracks & Wakefords Copse

5.1 Inleiding

Een ontwikkeling van 1100 nieuwe woningen en daarbij de komst van een groot aantal nieuwe bewoners heeft een *grote impact* op een gebied. Niet alleen heeft het directe gevolgen voor landschap en natuur, maar ook ontstaat een vraag naar voorzieningen en infrastructuur. De projectenveloppe biedt de mogelijkheid om zowel de lucratieve projecten, zoals de woningbouw, en de minder winstaantrekkelijke zaken zoals infrastructuur en andere voorzieningen te combineren. Nadat in voorgaande hoofdstukken de projectenveloppe in theoretisch perspectief is geplaatst, volgt in dit hoofdstuk het empirisch perspectief in de vorm van een casestudy.

In deze casestudy staan twee vergelijkbare *woningbouwprojecten* van ruim 1100 nieuwe woningen centraal, waarvan de ene in Nederland en de andere in Engeland is gelegen. De Nederlandse casus heeft de ontwikkeling van fase 1 van Meerstad bij Groningen als onderwerp. De Engelse casus betreft de herontwikkeling van een militair terrein, Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse in Fleet, Hampshire. Deze ontwikkeling vindt plaats met gebruikmaking van planning obligations die als voorbeeld kunnen dienen voor de Nederlandse projectenveloppe (zie hoofdstuk 4). Na de beschrijving van deze casussen volgt een derde, hypothetische casus. In deze casus wordt geprobeerd om door middel van informatie uit de twee eerste casussen te construeren hoe het project Meerstad zou kunnen verlopen op een moment nadat in het Nederlandse planningsstelsel de projectenveloppe is geïmplementeerd. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt wat de meerwaarde van het instrument de projectenveloppe voor het Nederlandse planningsstelsel zou kunnen zijn.

49

5.2 Meerstad

5.2.1 Inleiding

De komende twintig jaar zal aan de oostkant van de stad Groningen Meerstad verrijzen. "Een gebied met een meer van 600 hectare, 10.000 woningen, nieuwe natuur en recreatiegebieden" (Projectbureau Meerstad, 2005). Meerstad moet een complete stad worden met veel voorzieningen, zoals scholen en winkels, bedrijventerreinen en efficiënte infrastructuur. In deze casus staat de eerste fase van Meerstad centraal. Dit gebied is ongeveer 200 hectare groot, waarvan circa 70 hectare bestemd is voor woningbouw. Deze eerste fase bestaat ondermeer uit de aanleg van de eerste 1100 woningen, enkele voorzieningen en groen. De oorspronkelijke bestemming van het gebied is vooral landbouwgebied (GS Groningen, 2004). Figuur 5.1 geeft de ligging van de eerste fase van Meerstad weer.

Hoewel in deze casus fase 1 van Meerstad centraal staat, wordt vaak om zaken duidelijk te maken informatie over geheel Meerstad gegeven. In veel gevallen is het onmogelijk om fase 1 los te zien van het gehele project. Om een indruk te geven, wordt aangenomen dat ongeveer 1/8e deel van cijfers voor geheel Meerstad geldt voor fase 1.

5.2.2 Planologische context

Achtergronden

Rond 1999 wordt duidelijk dat het gebied ten oosten van de stad Groningen in de toekomst als woongebied ontwikkeld zal worden. Daarop verwerven diverse private ondernemingen gronden in het gebied en richten de gezamenlijke Grondbank Meerstad op. In 2001 presenteren de provincie Groningen, de gemeenten Groningen en Slochteren, het waterschap Hunze en Aa's, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) een gezamenlijke intentieverklaring aangaande de ontwikkeling van Meerstad. De doelstellingen van deze intentieverklaring zijn: woningbouw in het midden- en hogere segment, creëren van een nieuw kwalitatief hoogwaardig landschap, de aanleg van een groot meer voor berging en buffering van water, creëren van een recreatieve trekker en het versterken van de ecologische hoofdstructuur (De Jonge en Schaap, 2006).

In 2002 ondertekenen zowel de genoemde publieke partijen als de private partijen die verenigd zijn in de Grondbank, te weten AM Grondbedrijf, Koop Holding, Heijmans IBC en BPF Bouwinvest, een samenwerkingsprotocol. De partijen besluiten samen te gaan werken aan het Masterplan Meerstad, de samenwerkingsovereenkomst (SOK), de grondexploitatie (GREX) en om samen een exploitatiemaatschappij op te richten. In 2004 stemmen de colleges van B&W van Groningen en Slochteren en Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen in met het samenwerkingsprotocol. Nadat in 2005 de gemeenteraden van Groningen en Slochteren, de provinciale staten van Groningen, de Ministerraad en de raden van bestuur van de private partijen hebben ingestemd met het plan en de SOK, kan de Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij Meerstad (GEMM) worden opgericht en overgegaan worden tot de ontwikkeling van Meerstad Fase 1 (De Jonge en Schaap, 2006).

In het vervolg van deze casebeschrijving komen achtereenvolgens aan de orde het Masterplan Meerstad, de formele context, de samenwerking tussen de publieke en private partijen en de verwachte impact van de ontwikkeling.

Masterplan Meerstad

Fase 1 van Meerstad krijgt vorm door Deelplan 1 van het Masterplan Meerstad (Bureau Alle Hesper/KCAP, 2005). Deelplan 1 van het Masterplan omvat de realisatie van 1150 woningen, een voorzieningencentrum met school, peuterspeelzaal, kinderopvang en mogelijk een supermarkt (ca. 75 ha), een gedeelte van het meer (ca. 72 ha), groen (ca. 25 ha), strand (ca. 10 ha) en infrastructuur, waaronder een 'scholenpad', (ca. 10 ha). Circa 10 hectare bestaat uit panden en kavels die gehandhaafd zullen blijven (Bureau Meerstad, 2007). In Figuur 5.2 is een impressie van Deelplan 1 te zien.

Deelplan 1 bestaat uit drie deelgebieden: ten westen van Grunopark, ten oosten van Klein Harkstede en een tussenliggend woongebied. Deze worden in het plan weer onderverdeeld in kleinere buurten met een eigen karakter. "Zo komen er woningen aan het water en in het groen, woningen aan pleintjes of in rijen, vrijstaande woningen, appartementen, maar ook twee-onder-een-kapwoningen en waterwoningen. Koopwoningen, maar ook sociale woningbouw" (Bureau Meerstad, 2007). Het groen in de eerste fase van Meerstad wordt opgebouwd uit langgerekte parken, geschikt voor

vele vormen van recreatie: wandelpaden, ruige graslanden, natuur, picknickplaatsen en speelterreinen. Nu het plan uiteengezet is, wordt in de volgende paragraaf beschreven in welke mate het plan aansluit bij beleidsdoelstellingen van betrokken overheden.



Figuur 5.2 Impressie van Deelplan 1 (Bureau Meerstad 2007)

Formele context

Nederland kent een hiërarchisch opgebouwde planstructuur; plannen van lagere overheden dienen in overeenstemming te zijn met plannen van hogere overheden of worden getoetst door een hogere overheid (zie hoofdstuk 3). Bij het project Meerstad zijn de vier verschillende Nederlandse overheidsniveaus betrokken. De betrokkenheid van deze overheden komt voort uit de mogelijkheid die het project biedt om gestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de beleidsdoelstellingen van de verschillende betrokken overheden en de toelaatbaarheid van het project Meerstad. Voor een compleet beleidskader zie bijlage VI.

Bij de realisatie van Meerstad zijn zowel de gemeente Groningen als de gemeente Slochteren betrokken, aangezien Meerstad op het grondgebied van beide gemeenten wordt aangelegd. Hoewel het grootste gedeelte van het projectgebied op het grondgebied van de gemeente Slochteren ligt, is de betrokkenheid van de gemeente Groningen groter, omdat Meerstad deze gemeente de mogelijk-

heid biedt om haar beleidsdoelstellingen wat betreft nieuwe woningen te verwezenlijken (vgl. RO, 2005). Voor de toelaatbaarheid van de realisatie van Deelplan 1 van het Masterplan Meerstad is een artikel 19-procedure doorlopen, in afwachting van de definitieve vaststelling van het bestemmingsplan Meerstad-Midden door de gemeente Slochteren (B&W Slochteren, 2007).

De betrokkenheid van de provincie Groningen komt voort uit doelstellingen ondermeer op het gebied van de woningbouwopgave voor de langere termijn die zijn opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan (POP) (Provinciale Staten Groningen, 2000). De doelstellingen uit het POP zijn uitgewerkt in Streekplanuitwerking Meerstad Groningen (GS Groningen, 2004). De nieuwe bestemmingsplannen, zoals voor fase 1 bestemmingsplan Meerstad-Midden, zullen door de provincie Groningen aan deze streekplanuitwerking worden getoetst. De doelen die de provincie Groningen met haar betrokkenheid in Meerstad nastreeft zijn: (...) *naast het beschikbaar komen van noodzakelijke wooncapaciteit in een aantrekkelijk woonmilieu met nieuwe recreatiemogelijkheden, de (nood)berging van water, verbetering van de economische structuur van het nationaal stedelijk netwerk Groningen-Assen (arbeidsplaatsen en bedrijven), een sterke EHS en een nieuwe variatie van een hoogwaardig landschap* (GS Groningen, 2004).

Het Rijk is betrokken bij het project Meerstad door participatie van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) die onder dit ministerie valt. De doelstellingen die het Rijk heeft bij de deelname aan Meerstad zijn opgesteld in de Nota Ruimte (Vrom et al., 2005). Deze zijn bij het project Meerstad: realisatie van 480 ha GIOS en 349 ha EHS in het plangebied, realiseren robuuste ecologische verbinding Midden-Groningen – Zuidlaardermeer, rood en groen in balans en ontwikkelen met kwaliteit (LNV, 2005).

De overheid – van Rijk tot gemeente – heeft om haar beleidsdoelstellingen uitgevoerd te zien worden, een groot belang bij de realisatie van Meerstad en neemt daarom actief deel aan deze realisatie. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op deze actieve rol en de samenwerking met de private partijen in het project Meerstad.

Samenwerking

De betrokken overheden en private partijen werken samen in een publiekprivate samenwerking (PPS). Deze PPS heeft de vorm van het joint-venture- of gemeenschappelijk exploitatiemodel (GEM). Voor deze samenwerkingsovereenkomst is gekozen, omdat voorafgaand aan de formele plannen voor de ontwikkeling van Meerstad diverse private partijen uit strategisch belang grondposities hebben ingenomen (Dagblad van het Noorden, 2005; De Jonge en Schaap, 2006). Het GEM betekent in de praktijk dat betrokken publieke en private partijen hun gronden inbrengen in een gezamenlijke exploitatiemaatschappij, vervolgens worden de gronden bouw- en woonrijp gemaakt en ten slotte worden deze uitgegeven aan partijen die wel of niet vertegenwoordigd zijn in de gezamenlijke onderneming (zie hoofdstuk 2).

Bij het project Meerstad hebben de gemeenten Groningen en Slochteren, de provincie Groningen, Dienst Landelijk Gebied/LNV (aan publieke zijde) en de ondernemingen die verenigd zijn in Grondbank Meerstad, te weten AM, Heijmans, BPF en Koop²⁷ (aan private zijde) de Gezamenlijke Ex-

27 In maart 2007 heeft Koop Holding haar aandeel verkocht aan Hanzevast Ontwikkeling BV (Dagblad van het Noorden, 2007)

exploitatie maatschappij Meerstad (GEMM) opgericht. Figuur 5.3 geeft een overzicht van de participatie in de GEMM (vgl. Heddema, 2007). In de figuur is te zien dat de gemeente Groningen voor vijftien procent, LNV en de provincie Groningen ieder voor tien procent, de gemeente Slochteren voor vijf procent en de marktpartijen ieder voor 12,5 procent deelnemen in de GEMM. Het waterschap Hunze en Aa's is wel betrokken bij de ontwikkeling van Meerstad maar neemt niet actief deel in de exploitatie maatschappij.

GEMM	
Publieke partijen (50%)	Private partijen (50%)
Gemeente Groningen (25%)	AM (12,5%)
	BPF (12,5%)
Provincie Groningen (10%)	Heijmans (12,5%)
Ministerie van LNV/ Dienst Landelijk Gebied (10%)	Koop (12,5%)
Gem. Slochteren (5%)	

Figuur 5.3 Deelnemingen in de Gezamenlijke Exploitiemaatschappij Meerstad (GEMM) (volgens Heddema, 2006)

Hoewel bovenstaande figuur de proportionele grootte van de deelnemingen in de GEMM duidelijk maakt, is niet duidelijk wat dit precies betekent voor de mate waarin de risico's en de inbreng van middelen over de partijen is verdeeld. De GEMM kan gezien worden als een private onderneming gezien het bedrijfsgeheime karakter van informatie aangaande de verdeling van kosten en baten binnen de GEMM (vgl. Dagblad van het Noorden, 2005b). De spaarzame informatie die wel voor handen is, wordt hier vermeld ter indicatie: met de investeringen in de gronden zou in totaal 800 miljoen euro gemoeid zijn (RO, 2007). De gemeente Groningen heeft de GEMM 125.000 euro aandelenkapitaal en 2.375.000 euro aan achtergestelde lening beschikbaar gesteld. Daarnaast staat

de gemeente voor 7,5 miljoen euro garant voor het zogenaamde restrisico (Groningen, 2005). Het risico dat het rijk loopt zou niet groter zijn dan de circa 21 miljoen euro, i.e. de waarde van de ingebrachte gronden (DLG, 2005). Deze cijfers betreffen geheel Meerstad, in welke mate deze voor fase 1 gelden, is moeilijk te beredeneren op grond van de beschikbare informatie.

In de media verschenen diverse berichten over grote risico's die de publieke partijen zouden lopen, zoals "De projectontwikkelaars gebruiken de overheid om zoveel mogelijk winst te maken en de onnodig hoge kosten en risico's worden afgewenteld op de belastingbetaler" (Dagblad van het Noorden, 2005a). Deze kritiek is vergelijkbaar met de in hoofdstuk 2 genoemde problemen. Daarnaast verscheen een (geheim) rapport van adviesbureau Twynstra Gudde waaruit zou blijken dat de publieke partijen grote financiële risico's lopen door hun participatie in de GEMM (IKC RO, 2005). In opdracht van de private partijen is een onafhankelijk onderzoek verricht naar de gang van zaken rond de grondtransacties in Meerstad. Uit dit onderzoek zijn geen onrechtmatigheden gebleken (De Jonge en Schaap, 2006).

Hoewel het onduidelijk blijft wat de precieze betrokkenheid van de publieke partijen in de GEMM inhoudt, blijken de (lokale) overheden door hun rol in de PPS actief betrokken te zijn qua middelen en lopen zij dus een financieel risico bij de totstandkoming van Meerstad. In de voorgaande paragrafen stond de procesmatige kant van het project Meerstad centraal, in de volgende paragraaf komen de inhoudelijke effecten van het project aan de orde.

Verwachte impact

De ontwikkeling van Deelplan 1 Meerstad met 1100 woningen en daarbij uitgaande van een gemiddelde huishoudensgrootte van 2,24 personen²⁸ (Cbs, 2007b), heeft een grote impact op het gebied. Naast de bedoelde effecten die in de diverse beleidsdoelstellingen en het Masterplan Meerstad zijn geformuleerd, heeft de ontwikkeling directe (veelal negatieve) effecten op het gebied en de omgeving ervan. In de uitgevoerde milieueffectrapportage (MER) ligt de nadruk op deze effecten (Grontmij, 2007). Deze paragraaf biedt een korte samenvatting van de belangrijkste punten van deze MER op de volgende aspecten: mobiliteit, ecologie, landschap en cultuurhistorie, water, bodem en archeologie, luchtkwaliteit, geluid, externe veiligheid en duurzaamheid.

Op het gebied van *mobiliteit* wordt verwacht dat ten gevolge van de ontwikkeling de verkeersafwikkeling op de Borgweg/Hoogweg matig zal zijn. Daarnaast wordt verwacht dat de verkeersleefbaarheid en -veiligheid zullen afnemen, ten gevolge van de verkeerstoename. Wat betreft *ecologie* zullen diverse zaken impact hebben. Door de kap van het bestaande relatief jonge populierenbos, vermindert de ecologische waarde enigszins, dit wordt deels gecompenseerd door de aanleg van het GIOS²⁹-bos. De aanleg van het meer heeft volgens de verwachting een positief effect op zowel de waterecologie als de vogelstand. Door de aanleg van fase 1 van Meerstad verdwijnt het leefgebied van de beschermde heikikker. Dit wordt gecompenseerd door buiten het plangebied nieuw woongebied voor de heikikker aan te leggen. Andere ecologische effecten hebben betrekking op diersoorten als de gewone dwergvleermuis en de steenmarter. Op het gebied van *landschap en cul-*

28 Dit getal kan hoger liggen als aangenomen wordt dat vaak jonge mensen met kinderen naar een nieuwbouwwijk trekken, daarbij dient opgemerkt te worden dat dit effect enigszins gecompenseerd wordt, omdat het aantal eenpersoonshuishoudens verder toeneemt (Cbs, 2007c).

29 GIOS staat voor Groen In en Om de Stad.

tuurhistorie zal de impact gering zijn, aangezien het streekeigen karakter en archeologische waarden zo veel mogelijk beschermd blijven. Door een duurzaam functionerend watersysteem worden wat betreft water geen grote negatieve effecten verwacht. Op het gebied van *bodem en archeologie* kan de aanleg van het meer als negatief effect worden aangemerkt. Op het gebied van *luchtkwaliteit, externe veiligheid* en *duurzaamheid* zijn geen knelpunten te verwachten. Op het gebied van *geluid* wordt een te hoge geluidsbelasting verwacht op een gedeelte van de nieuw te bouwen huizen. Naast de effecten die in deze samenvatting van de belangrijkste punten van de MER worden weergegeven, kunnen tijdens de bouw negatieve effecten worden verwacht wat bijvoorbeeld betreft geluidsoverlast en een tijdelijke toename van de concentratie stof in de lucht.

Door de grote toename van het aantal bewoners in het gebied, neemt de vraag naar en behoefte aan voorzieningen en fysieke infrastructuur toe. Deze voorzieningen maken onderdeel uit van deelplan 1 van het Masterplan en zijn als zodanig niet als impact van het project te beschouwen. Toch is het belangrijk in het kader van dit onderzoek naar de mogelijkheden voor de projectontwikkeling deze te noemen, omdat deze ontwikkelingen gelden als publieke werken (zoals geschetst in hoofdstuk 1).

5.2.3 Resumé

Het project Meerstad wordt gekenmerkt door een actieve betrokkenheid van de overheid op alle niveaus. De gemeente Groningen is de grootste deelnemer met 25 procent in de Gezamenlijke Exploitatiemaatschappij Meerstad. De verklaring voor deze actieve overheidsdeelname ligt in het feit dat deze deelname hen in staat stelt hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Door het gebrek aan transparantie rond de GEMM, is de precieze betekenis van de actieve deelname van de overheid onduidelijk. In diverse media klinkt de kritiek dat de publieke partijen door hun deelname aan Meerstad grote financiële risico's lopen en dat de private partijen in staat worden gesteld zeer grote winsten te behalen.

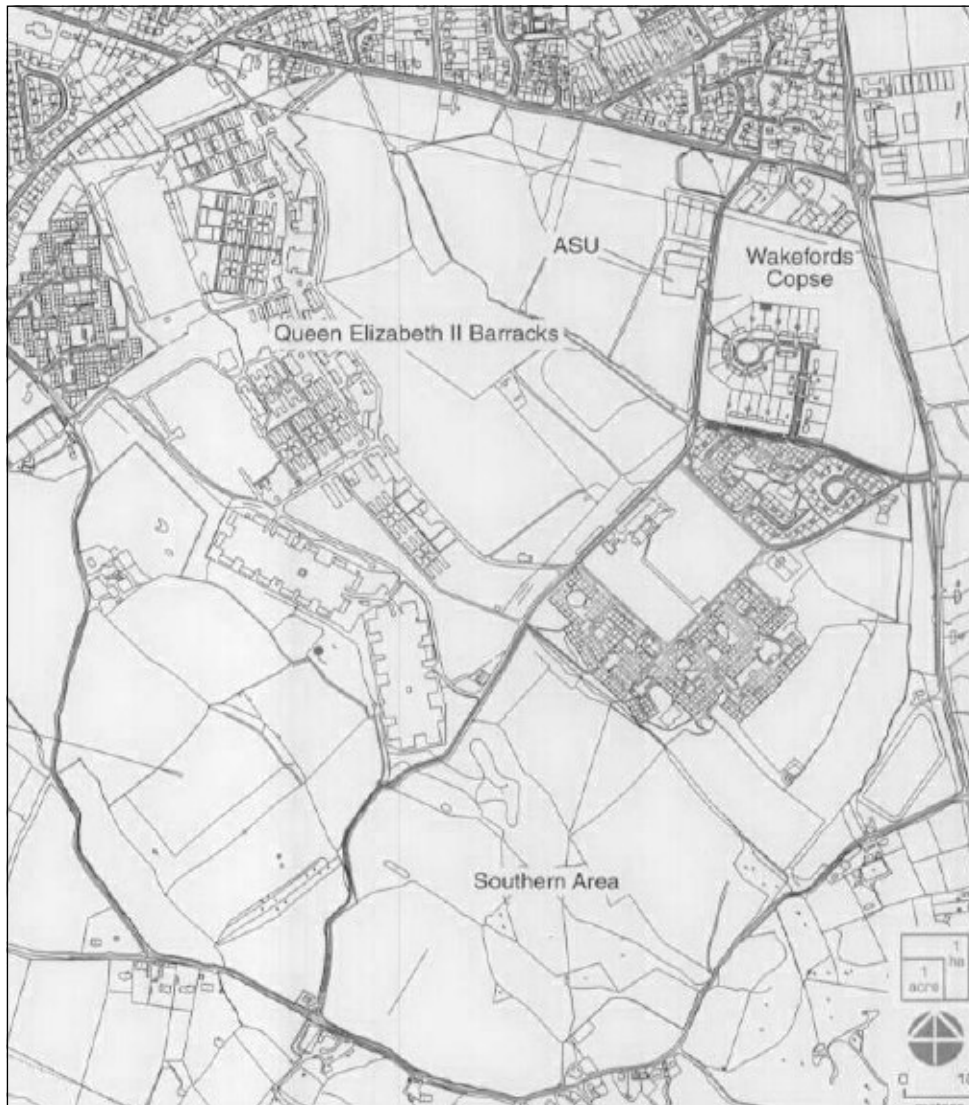
55

5.3 Queen Elizabeth II Barracks & Wakefords Copse³⁰

5.3.1 Inleiding

De voormalige legerbasis in Fleet, Hampshire zal worden herontwikkeld als woongebied met ruim 1100 woningen en aanverwante voorzieningen. Het te herontwikkelen gebied bestaat uit drie deelgebieden: Queen Elizabeth II Barracks, Wakefords Copse en een zuidelijk gebied. Het kaartje in Figuur 5.4 geeft de ligging van deze deelgebieden weer. Het eerste deelgebied Queen Elizabeth II Barracks (QEII) heeft een oppervlakte van 68,5 hectare. Op het heuvelachtige terrein staan veel voormalige militaire gebouwen voornamelijk van een enkele bouwlaag, zoals barakken, onderwijsfaciliteiten, een schietbaan en werkplaatsen. Aan de noord-, west- en zuidoostkant is QEII omringd met woonwijken, in het oosten met bos. Het tweede deelgebied Wakefords Copse (Wkf) beslaat in

30 Alle hier gebruikte data zijn te vinden op <http://www.ukplanning.com/hart> onder application-numbers 00/00522/OUT, 00/00930/OUT, 03/00873/FUL, 04/02297/FUL, 04/02303/FUL, 04/02304/FUL en 04/02305/FUL), tenzij anders aangegeven.



Figuur 5.4 Ligging QEII, Wkf en SA (O'Rourke, 2003)

totaal 9,8 hectare vlak terrein en wordt gevuld met enkele leegstaande woningen. Aan de noord- en oostkant is Wkf omsloten met oerbossen en deze zijn aangemerkt als Site of Importance for Nature Conservation (SINC). Het derde deelgebied is het zuidelijke gebied (Southern Area, SA). Dit gebied heeft een oppervlakte van 50,5 hectare en bestaat uit een mix van bos, velden, vennen en dergelijke en herbergt diverse SINCS. Het te ontwikkelen gebied en de omgeving ervan kenmerken zich door een zeer grote variatie aan flora en fauna. Het zou een mozaïek van biodiversiteit kunnen worden genoemd. Ondermeer vele verschillende soorten vogels, zeldzame vleermuizen en dassen hebben er hun woongebied, daarnaast ligt het gebied in het Thames basin.

De beschrijving van de casus krijgt vorm door een beschrijving van de planologische context van het project, met aandacht voor achtergronden, het plan, de formele context, de impact en de planning obligations, gevolgd door een afsluitend resumé.

5.3.2 Planologische context

Achtergrond

In 1999 besluiten het Ministerie van Defensie en de Secretary of State for Defence over te gaan tot de herontwikkeling van de voormalige militaire basis Queen Elizabeth II Barracks (QEII) en Wakefords Copse. In 2002 verwerft Taylor Woodrow Developments (TWD) de grond en raakt zo betrokken bij het proces. Op 19 april 1999 (Wkf) en 17 juli 2000 (QEII) dient Defense Estates (de vastgoedafdeling van het Ministerie van Defensie, afgekort als MOD) vergunningaanvragen in bij Hart District Council (HDC). Vanaf dat moment begint een langdurig onderhandelingsproces over de planologische toelaatbaarheid van de ontwikkeling.

57

Het plan

De plannen betreffen de bouw van in totaal maximaal 1132 woningen, waarvan 25% affordable housing (te vergelijken met sociale woningbouw). Verder behoren tot het plan een wijkwinkelcentrum (1,5 ha), met onder andere een supermarkt (van maximaal 500 m²), een school (1,1 ha), een wijkcentrum (0,2 ha), een religieus gebouw en een kinderdagverblijf. Verbeteringen aan het lokale wegennet, voet- en fietspaden en voorzieningen voor de aanwezige vleermuizenpopulatie maken eveneens deel uit van het plan. De bestaande open ruimte in de SA (49 ha) blijft zo veel mogelijk gehandhaafd en zal zo worden ingericht dat de lokale gemeenschap er gebruik van kan maken om te recreëren. Dit wordt gedaan door 17,8 ha te bestemmen voor Sites of Importance for Nature Conservation (SINCS), 4,9 ha voor sportvelden en de overige 26,3 ha als park. Hoewel de plannen zeven verschillende vergunningaanvragen betreffen, zal het als één masterplan worden behandeld.

Formele context

Engeland kent slechts een ruimtelijk plan op lokaal niveau, het development plan (zie hoofdstuk 3). Hoewel dit plan niet bindend is, geldt het als belangrijk afwegingskader voor beslissingen aangaande ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn beleidsdoelstellingen van hogere overheden in de vorm van richtlijnen als de Planning Policy Guidance (PPG) en de Regional Planning Guidance (RPG)

van groot belang bij de uitvoering van het lokale ruimtelijke beleid. Voor de ontwikkeling van de Queen Elizabeth II Barracks en Wakefords Copse is het development plan (Hart Local Plan, DEV2) in 2002 herzien. Belangrijke richtlijnen van de centrale overheid, die bij deze ontwikkeling gelden, betreffen wonen (PPG3), natuurbescherming (PPG9) en verkeer en vervoer (PPG13). Deze PPGs hebben duurzaamheid als thema.

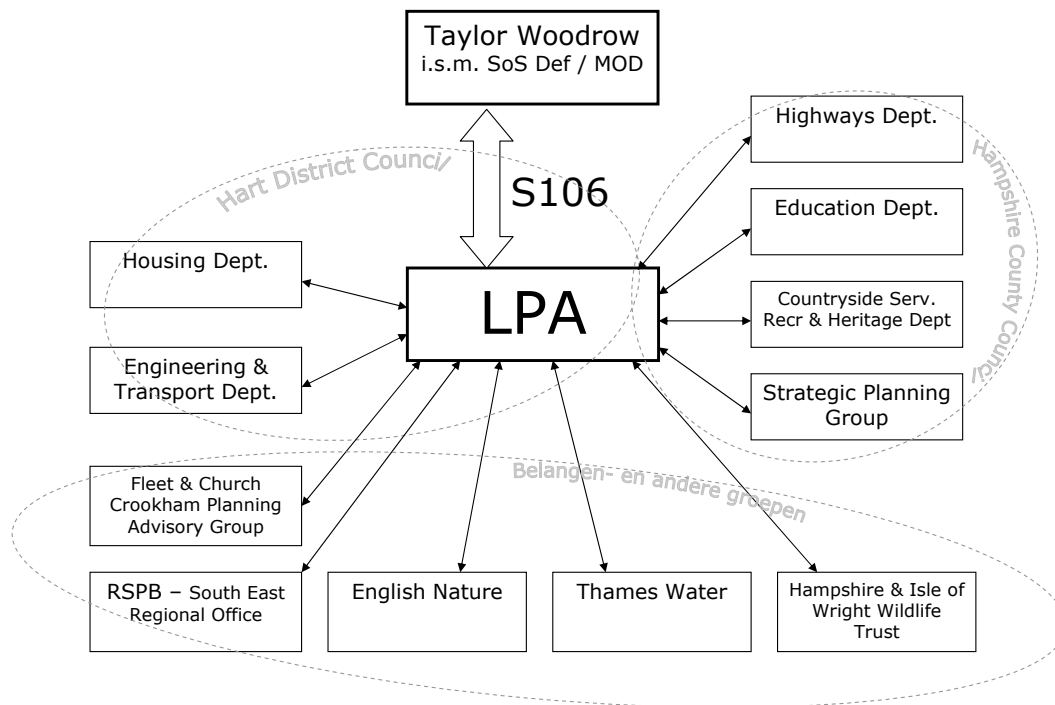
Verwachte impact

Een ontwikkeling als deze heeft een grote impact op het gehele gebied en de omgeving. Diverse impactstudies zijn verricht om deze impact in kaart te brengen, waaronder een Environmental Impact Assessment (EIA, vergelijkbaar met de Nederlandse Milieueffectrapportage of MER). In deze paragraaf wordt de verwachte impact van de ontwikkeling samengevat op diverse aspecten uit de uitgevoerde EIA, te weten natuurlijk erfgoed, verkeer, luchtkwaliteit, geluid, afval en vervuiling, water, lokale gemeenschap, landschap en cultureel erfgoed (Ministry of Defence, 2003). Wat betreft *natuurlijk erfgoed* geldt het gebied als een belangrijk leefgebied voor diverse flora en fauna. Daarnaast liggen er in en in de nabije omgeving diverse SINCS. De impact van de ontwikkeling hierop is groot door de toenemende druk van bewoners en bezoekers als wandelaars. Op dit moment is zowel QEII als Wkf bebouwd dus zal de bebouwing an sich weinig impact hebben op het natuurlijk erfgoed. Dat neemt niet weg dat tijdens de constructiewerkzaamheden er veel overlast voor flora en fauna kan zijn. De huidige woonplaatsen van de vleermuizenpopulaties zullen verplaatst worden. Wat de impact op het gebied van *verkeer*: de huidige verkeersinfrastructuur rond het gebied is adequaat om de bescheiden toename van de hoeveelheid verkeer te kunnen verwerken. Op twee plaatsen, Sandylane en Tweseldown Road, is de toename echter zo substantieel dat de huidige voorzieningen niet adequaat zijn. Op het gebied van openbaar vervoer is het gebied adequaat ontsloten, maar wellicht is een uitbreiding van het aantal lijnen en een verbetering van de kwaliteit nodig. De ontwikkeling zal weinig impact hebben op de *luchtkwaliteit*. Tijdens de werkzaamheden zal de concentratie stof in de lucht tijdelijk toenemen. De ontwikkeling zal weinig impact hebben wat betreft *geluid*. De werkzaamheden kunnen voor overlast zorgen. Op het gebied van *afval en vervuiling* wordt weinig impact verwacht. Mogelijk dat de toegenomen recreatie voor kleine problemen zorgt op dit gebied. Op het gebied van *water* worden er voldoende maatregelen genomen. Wat betreft *lokale gemeenschap en sociale aspecten* zal voor de lokale gemeenschap in de directe omgeving de ontwikkeling gezien kunnen worden als positieve impact. Het voorzieningenniveau stijgt met de komst van winkels, een religieus gebouw, huisartspost, meer recreatiemogelijkheden en dergelijke. De impact op het *landschap* zal naar verwachting beperkt blijven tot een toename van licht in de avonduren en een enkel uitzicht dat verandert ten opzichte van de huidige bebouwing. Ten slotte op het gebied van het *cultureel erfgoed*: hoewel op het terrein al sinds 1900 militaire activiteiten hebben plaatsgevonden, zijn de huidige gebouwen niet van enige culturele en of archeologische waarde.

De totale impact van een ontwikkeling bestaande uit meer dan 1000 woningen en twee à drie maal dat aantal aan nieuwe bewoners is moeilijk weer te geven. In de volgende paragraaf worden de planning obligations, die mogelijk een deel van de impact kunnen verzachten, uiteengezet.

Planning obligations

Bij een dergelijke grote ontwikkeling is het in Engeland gebruikelijk dat er planning obligations worden overeengekomen tussen overheid en ontwikkelaar. Planning obligations moeten aan vijf voorwaarden voldoen: relevantie, noodzakelijkheid, direct gerelateerd, redelijkheid en billijkheid wat betreft schaal en soort en redelijkheid in alle andere opzichten (zie hoofdstuk 4). Planning obligations bieden de lokale overheid de mogelijkheid om binnen deze voorwaarden de financiering of de uitvoering van werken als extra overweging een rol te laten spelen bij de vergunningverlening van ruimtelijke ontwikkelingen. In deze paragraaf worden enkele kenmerken van het onderhandelingsproces en de invulling van de planning obligations beschreven.



Figuur 5.5 Belangrijkste spelers binnen het onderhandelingsproces

Onderhandelingsproces

Bij dit onderhandelingsproces naar de mogelijkheden van het gebruik van planning obligations is een grote hoeveelheid actoren betrokken. Allereerst de direct betrokken partijen: dit zijn de LPA van Hart District Council en de ontwikkelaar Taylor Woodrow Developments in samenwerking met het Ministerie van Defensie en de Secretary of State for Defence. Deze partijen onderhandelen over de mogelijke planning obligations. Figuur 5.5 laat de belangrijkste deelnemers rond het onder-

Tabel 5.1 Overzicht mogelijke planning obligations en de aard ervan

Planning obligations QEII & Wkf		In kind ¹⁾	£ ²⁾
Natuur	Management en onderhoud (on- en off-site)	X	X
Verkeersinfrastructuur	Algemene aanpassingen		225.000
	Signalering		25.000
	Kruispuntverbeteringen		1.000.000
	Veilige schoolroutes		30.000
	Car/rail interface at local stations		300.000
	Diverse wegwerkzaamheden (off site)	X	
	Openbaar vervoer (off-site)		X
Sociale woningen (25% v. totaal)	Diverse andere off-site voorzieningen		X
	25% met 1 slaapkamer	X	
	40% met 2 slaapkamers	X	
	30% met 3 slaapkamers	X	
	5% met 4 slaapkamers	X	
Onderwijs	Key worker housing (5% van totaal)	X	
	Primary school	X ³⁾	
Voorzieningen	Secondary school	X ⁴⁾	
	Winkelcentrum	X	
	Medische post	X	
	Religieus gebouw	X	
	Kinderopvang	X	
	Community Hall	X ⁵⁾	
	Begraafplaats (off-site)		X
	Camerabewaking (CCTV)		X
	Breedbandverbindingen	X	
	Afvalinzameling		X
	Recycling (3 glasbakken en 1 overige)	X	
Ontspanning en recreatie	2 tennisbanen, 1 cricket pitch, 4 football pitches, 1 trim trail, 1 skateboard park, 4 toddler play areas, 1 NEAP (8-14 jaar), 1 NEAP (4-8 jaar), 1 ruitersbaan, kleedkamers e.d.	X	
Openbare kunstwerken		X	
Routing voor bouwverkeer	X		
Projectcoördinatie	X		
Vleermuishuis en -tunnel	X		
Andere mitigerende maatregelen	X		
Shop mobility scheme		X	
Off site leisure provision		X	
Visitor management strategy SPA	X		

¹⁾ IN KIND WORDT GEBRUIKT OM DE FYSIEKE UITVOERING VAN WERKEN AAN TE DUIDEN.

²⁾ ALLE HIER GENOEMDE BEDRAGEN ZIJN DE DOOR DE ONTWIKKELAAR AANGEBODEN BEDRAGEN DIE VEELAL HOGER LIGGEN DAN DE NOODZAKELIJK GEACHTE BEDRAGEN, OVERIGE BEDRAGEN ZIJN NIET BEKEND.

^{3, 4)} ALS DE EDUCATION AUTHORITY BESLUIT DAT DE SCHOLEN IN DE OMGEVING VOLDOENDE CAPACITEIT BIEDEN KAN WORDEN VOLSTAAN MET EEN BIJDRAGE VAN £1782 PER WONING VOOR PRIMARY EDUCATION EN £877 PER WONING VOOR SECONDARY EDUCATION.

⁵⁾ ALS HDC DE VOORZIENINGEN IN DE OMGEVING VOLDOENDE ACHT WORDT VOLSTAAN MET EEN BIJDRAGE (VAN £750.000).

handelingsproces zien. De LPA wordt door diverse betrokken organisaties en partijen geadviseerd over de mogelijke invulling van de planning obligations. Allereerst door afdelingen van de eigen gemeente (HDC), zoals het Housing Department en het Engineering en Transport Department. Ten tweede heeft de hogere overheid in dit geval Hampshire County Council (HCC) een belangrijke rol binnen het proces. Van deze county geven ondermeer Highways Department, Education Department, Countryside Service and Recreational & Heritage Department en de Strategic Planning Group advies aangaande de planning obligations. Ten slotte zijn er nog diverse belangen- en andere groepen, hetzij wel of niet (semi-) overheidsorganen, betrokken bij het proces, bijvoorbeeld English Nature, Thames Water en de Hampshire & Isle of Wight Wildlife Trust.

Het valt buiten het doel van dit onderzoek om een uitgebreide inhoudelijke opsomming en samenvatting te geven van alle adviezen van de hierboven genoemde actoren. Om een beeld te schetsen hoe een dergelijke advisering in de praktijk verloopt wordt verwezen naar bijlage VII waar een voorbeeld van de correspondentie tussen de LPA en het Education Department van HCC wordt getoond. Het onderhandelingsproces heeft uiteindelijk als resultaat de invulling van de planning obligations zoals die in de volgende paragraaf aan de orde komt.

Invulling

De planning obligations bij de herontwikkeling van de Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse bestaan uit een integrale mix van deels door de ontwikkelaar te financieren faciliteiten en deels uit te voeren werken. Tabel 5.1 geeft een overzicht van deze mix van planning obligations. In de tabel is te zien dat de invulling voornamelijk voorzieningen zoals scholen, sportfaciliteiten en infrastructuur betreft en enkele mitigerende maatregelen, zoals een vleermuishuis en -tunnel.

61

5.3.3 Resumé

Uit de beschrijving van deze casus Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse blijkt dat hoewel de overheid slechts betrokken is als vergunningverlener, de mogelijkheid tot onderhandelen over planning obligations geeft haar de mogelijkheid om de uitvoering (of financiering) van publieke werken te bewerkstelligen. Het overeengekomen pakket van planning obligations betreft een integrale mix van voorzieningen zoals sociale woningbouw en scholen, infrastructuur, zoals wegwerkzaamheden en investeringen in het openbaar vervoer, en mitigerende maatregelen, zoals vleermuishuis en -tunnel.

Opmerking: Uiteindelijk slaagden Hart District Council en ontwikkelaar Taylor Woodrow er niet in om tot een overeenkomst aangaande planning obligations te komen; er werd geen vergunning verleend. De ontwikkelaar heeft beroep aangetekend en mogelijk starten de onderhandelingen binnenkort (augustus 2007) opnieuw. Het doel van deze casestudy was een beeld te schetsen van de gang van zaken rond het gebruik van planning obligations om als voorbeeld te kunnen dienen voor de projectenveloppe. Dit doel is hier verwezenlijkt; het mislukken van de onderhandelingen doet daar niets aan af.

5.4 Meerstad met projectenveloppe / Hypothetisch geval

5.4.1 Inleiding

Er zijn veel overeenkomsten tussen de twee hierboven beschreven casussen Meerstad Fase 1 en Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse. Toch verschillen de gevallen fundamenteel wat betreft de rol van de overheid binnen het proces. In de casus Meerstad speelt de overheid een zeer actieve rol. Dit uit zich vijftig procent deelname van de verschillende overheden in de Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij Meerstad (GEMM). De gemeente Groningen heeft een aandeel van 25 procent in de GEMM, omdat zij van de publieke partijen het grootste directe belang heeft bij de realisatie van Meerstad om doelstellingen op het gebied van het aantal nieuwe woningen te kunnen verwezenlijken. Uit het Engelse geval Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse blijkt dat het ook anders kan: de overheid heeft als vergunningverlener slechts een faciliterende rol, maar toch ziet zij haar beleidsdoelstellingen (deels) verwezenlijkt door gebruik te maken van planning obligations.

In de beschrijving van deze derde casus wordt geprobeerd door met de informatie verkregen uit de beschrijvingen van Meerstad Fase 1 en Queen Elizabeth II Barracks & Wakefords Copse de hypothetische situatie te construeren op een moment nadat in Nederland de projectenveloppe is geïmplementeerd in het planningsstelsel. Het doel van deze casebeschrijving is om inzichtelijk te maken welke meerwaarde de projectenveloppe mogelijk heeft in het planningsproces.

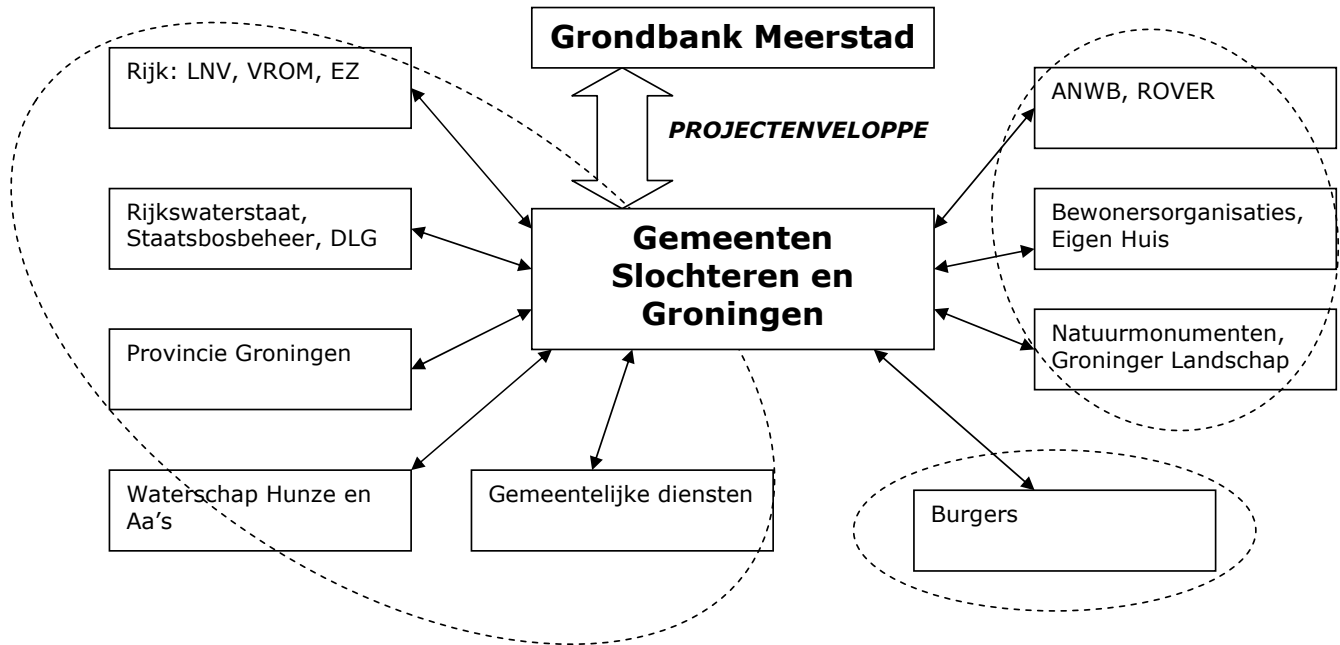
5.4.2 Projectenveloppe

Binnen het project Meerstad besluit de overheid af te zien van actieve deelname aan het ontwikkelingsproces. De rol van de overheid, in dit geval een samenwerking tussen de gemeenten Groningen en Slochteren, beperkt zich tot het toetsen van de planologische toelaatbaarheid. Zij doet niet door vergunningen te verlenen aan afzonderlijke projecten, maar aan integrale gebiedsontwikkelingspakketten, de zogenaamde projectenvoloppen. De ontwikkelaar maakt alleen kans om de ontwikkeling te mogen uitvoeren als deze akkoord gaat met het hele pakket. Het is alles of niets. Toch wordt de projectenveloppe niet door de overheid opgelegd aan de ontwikkelaar, er bestaat een ruime mogelijkheid om over de invulling te onderhandelen. De projectenveloppe moet de overheid het voordeel opleveren dat zij in het verwezenlijken van haar beleidsdoelstellingen minder afhankelijk is van de eigen actieve inbreng in projecten, zoals hierboven in de casus Meerstad geschetst. In het volgende deel van deze paragraaf wordt ingegaan op het mogelijke onderhandelingsproces en de mogelijke invulling van de projectenveloppe Meerstad.

Onderhandelingsproces

De onderhandelingen over de invulling van de projectenveloppe voor het gebied Meerstad Fase 1 vinden plaats tussen afgevaardigden van de samenwerkende gemeenten Groningen en Slochteren en de participanten in de Grondbank Meerstad, te weten AM, Heijmans, BPF en Hanzevast. Het is echter ook goed denkbaar dat het gebied opgedeeld wordt in kleinere gebieden en dat met

elke private partij afzonderlijk wordt onderhandeld wordt over de projectenveloppe van de kleinere gebieden. Het verdient echter de voorkeur om de projectenveloppe op een zo groot mogelijk gebied betrekking te laten hebben, aangezien er dan een bredere scope mogelijk is.



Figuur 5.6 Mogelijk belangrijke spelers binnen het onderhandelingsproces

Bij het onderhandelingsproces worden de gemeenten geadviseerd door en vindt er overleg plaats met diverse andere organisaties. Hierbij moet gedacht worden aan Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Economische Zaken, Dienst Landelijk Gebied, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat, de Provincie Groningen, Waterschap Hunze en Aa's en afdelingen van de gemeenten, maar ook organisaties zoals ANWB, Natuurmonumenten, Groninger Landschap, ROVER en Vereniging Eigen Huis. Daarnaast kunnen ook bewonersorganisaties van nabijgelegen wijken en dorpen betrokken zijn. Bovendien kunnen burgers participeren op de inspraakavonden omtrent de projectenveloppe Meerstad. Figuur 5.6 geeft dit mogelijke onderhandelingsproces weer.

Tabel 5.2 *Overzicht mogelijke inhoud projectenveloppe*

Projectenveloppe Meerstad Fase 1		In-kind	€
Mobiliteit	Nieuwe infrastructuur in het gebied	X	
	Aanpassing infrastructuur buiten het gebied	X	
	Scholenpad incl. klaar-overs	X	X
	Comfortabele wachtplaatsen/haltes	X	
	Real time halteinformatie	X	
	OV / Busverbinding		X
Voorzieningen	Fiets- en wandelpaden	X	
	Winkelcentrum	X	
	Wijkcentrum	X	
	Huisartsenpraktijk	X	
	Kinderopvang / BSO	X	
	Sportcomplex met diverse sportvoorzieningen: voetbalveld, tennisbanen, basketbalveld, golf course, etc.	X	
	Beheer en onderhoud sportcomplex		X
	Speeltuinen	X	
	Beheer en onderhoud sportcomplex (voor de duur van 5 jaar)		X
	Openbare kunstwerken		X
Onderwijs	Basisschool	X	
Natuur	Beheer en onderhoud GIOS (5 jr)		X
	Aanleg bos (buiten het gebied)	X	
	Heikikker voorzieningen	X	
Wonen	Vleermuizenpopulatie	X	
	Sociale woningen	X	
Recreatie	Meer en strand	X	
	Toezicht op het strand / Reddingsbrigade		X
	Watersportfaciliteiten	X	

Mogelijke inhoud

Het gebruik van de projectenveloppe biedt de lokale overheid de mogelijkheid om tot een kwalitatief hoogwaardig, integraal gebiedsgericht pakket van projecten te komen. Ideaal gezien zou dit pakket meer mogelijkheden moeten bieden dan bij een actieve deelname van de overheid in een traditionelere PPS-constructie. Beleidsdoelstellingen kunnen dan hoger liggen dan in gevallen zonder gebruikmaking van de projectenveloppe. In Tabel 5.2 wordt een mogelijke inhoud van de projectenveloppe Meerstad weergegeven. De tabel laat een integraal pakket van voorzieningen zien. De voorzieningen worden deels door de ontwikkelaar uitgevoerd en deels vindt een financiële bijdrage plaats. De inhoud van deze projectenveloppe komt tegemoet aan de beleidsdoelstellingen van de gemeenten Groningen en Slochteren, de provincie Groningen en het Rijk (zie 5.2.2).

Naast de mogelijkheden zoals in tabel 5.2 te zien, is het mogelijk om de projectenveloppe te vullen met voorzieningen die een bepaald beleidsthema dienen. De gemeente Groningen streeft er bijvoorbeeld naar de duurzaamste stad te worden en om in 2025 energieneutraal te zijn (GIC, 2007). In tabel 5.3 is de inhoud van een mogelijke projectenveloppe gericht op een duurzaam Meerstad te zien om zo bij te dragen aan de wens van de gemeente Groningen om de duurzaamste stad te worden. Hoewel de tabel slechts een klein deel van de mogelijke inhoud geeft, geeft deze wel een goede indruk van de mogelijkheden.

Tabel 5.3 *Overzicht mogelijke inhoud projectenveloppe gericht op duurzaamheid*

Projectenveloppe Duurzaam Meerstad		In-kind	€
Mobiliteit	Ergieneutraal HOV / lightrail (bijdrage)		X
	Real time halte-informatie	X	
	Goede fietsroutes	X	
	Goede wandelpaden	X	
Energie	Ergieneutrale woningbouw	X	
	Aardwarmtevoorzieningen		X
	Zonnepanelen	X	
Wonen	Gebruik van duurzame materialen	X	
	Duurzame inrichting op het gebied van riolering, gebruik hemelwater, isolatie ed	X	
Natuur	Beheer en onderhoud (5 jaar)		X
	Aanplanten bossen (in en buiten het gebied)	X	
Diversen	Recyclingvoorzieningen	X	

5.4.3 Resumé

In deze derde casus is de hypothetische situatie geschetst van het project Meerstad met gebruik van de projectenveloppe. Bij het mogelijke onderhandelingsproces over de inhoud van de enveloppe kunnen naast de directe onderhandelaars, in dit geval de gemeenten Groningen en Slochteren en de ontwikkelaars verenigd in de Grondbank Meerstad een veelvoud aan actoren betrokken worden om de inhoud een zo integraal mogelijk karakter te geven en mogelijk een breed draagvlak te creëren. Bij deze actoren moet gedacht worden aan diverse overheidsinstanties op alle niveaus, belangen- en andere organisaties en burgers. De uiteindelijke inhoud van de projectenveloppe heeft een integraal karakter. De twee geschetste projectenvoloppen laten totaal verschillende mogelijkheden zien. De eerste ligt in lijn met de planning obligations van de casus Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse, de tweede laat de mogelijkheid zien om voorzieningen gericht op een bepaald beleidsthema een kwalitatieve en kwantitatieve impulsen te geven.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn drie casussen aan de orde gekomen. In de casus Meerstad Fase 1 werd inzicht verkregen in het verloop van het planningsproces, de rol van de overheid en de samenwerking binnen de PPS Gezamenlijke Exploitatiemaatschappij Meerstad (GEMM), ook werd de impact van het project geschetst. Uit deze casus bleek dat de overheid mogelijk door haar actieve betrokkenheid bij het proces grote financiële risico's loopt. In Engeland verloopt een dergelijk proces totaal anders, zoals uit de beschrijving van de casus Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse bleek. Hoewel de overheid als vergunningverlener slechts een faciliterende rol heeft, blijkt zij door gebruik te maken van de planning obligations een pakket van voor de lokale gemeenschap belangrijke voorzieningen die in lijn liggen met beleidsdoelstellingen bij de ontwikkelaar te kunnen bedingen. De derde casus, het hypothetische geval Meerstad met projectenveloppe, maakt inzichtelijk dat de projectenveloppe als meerwaarde kan dienen voor het Nederlandse planningsstelsel. Mogelijk krijgt de lokale overheid in het onderhandelingsproces een sterkere en minder afhankelijke onderhandelingspositie doordat zij niet zelf actief betrokken is, maar slechts een faciliterende rol heeft en er geen (of minder) publieke investeringen noodzakelijk zijn. Deze onderhandelingspositie leidt wellicht tot een kwalitatief en kwantitatief hoger pakket van voorzieningen en infrastructuur in het voordeel van de lokale gemeenschap. In het geval Meerstad zou dit de aanleg van meer en betere voorzieningen en infrastructuur kunnen betekenen.

DEEL D

Concluderend

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De projectenveloppe kan een belangrijke aanwinst betekenen voor het Nederlandse planningsstelsel. Het instrument biedt enerzijds gemeenten de mogelijkheid te ontsnappen aan de groeiende macht van private partijen (onderzoeksvraag 1), anderzijds biedt het instrument de nodige flexibiliteit (onderzoeksvraag 2). Een projectenveloppe naar voorbeeld van de Engelse planning obligations biedt een veelheid aan mogelijkheden voor een goede werking van het combineren van winstgevendende en verlieslatende projecten (onderzoeksvraag 3). De in dit onderzoek gepresenteerde casussen wijzen in dezelfde richting (onderzoeksvraag 4).

Het doel van dit onderzoek was inzicht verkrijgen in de mogelijkheden voor de projectenveloppe, daartoe worden zowel de procesmatige, inhoudelijke en uit de casestudy gebleken mogelijkheden in paragraaf 2 uiteengezet. In paragraaf 3 volgen enkele aanbevelingen.

6.2 Conclusies

Procesmatig zijn de mogelijkheden binnen het huidige Nederlandse planningsstelsel beperkt. Het Nederlandse planningstelsel heeft een regulatief karakter en is daardoor sterk gericht op het bieden van zekerheid. Aangezien zekerheid en flexibiliteit omgekeerd evenredig genoemd kunnen worden, betekent dit dat het stelsel weinig flexibiliteit kent. Toch blijkt uit het veelvuldig toepassen van de artikel 19-procedure dat er veel behoefte bestaat aan meer flexibiliteit, vooral bij tijdelijk risicodragende en beleidsactoren. In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) verdwijnt de artikel 19-procedure en deze wordt deels vervangen door het projectbesluit. Wellicht is dit projectbesluit een mogelijkheid voor de projectenveloppe binnen het Nederlandse planningsstelsel. Het discrete Engelse planningsstelsel daarentegen biedt veel meer flexibiliteit en daardoor is het mogelijk om naast het geldende development plan belangrijke andere overwegingen bij de vergunningverlening te betrekken.

De Engelse planning obligations kunnen *inhoudelijk* goed dienen als voorbeeld voor de projectenveloppe. Planning obligations stellen de lokale overheid in staat om na uitgebreide onderhandelingen de gebiedsontwikkelaar binnen wettelijke gestelde eisen te verplichten de verantwoordelijkheid te nemen voor extra werken (of de ontwikkelaar doet unilateraal een aanbod daartoe). De wettelijke eisen waar planning obligations aan moeten voldoen zijn: relevantie, noodzakelijkheid, direct gerelateerd, redelijkheid en billijkheid wat betreft schaal en soort en redelijkheid in alle andere opzichten. Deze vijf eisen zijn de uitgangspunt in het onderhandelingsproces. Het onderhandelingsproces krijgt vorm door onderhandelingen tussen de Local Planning Authority (LPA) en de potentiële ontwikkelaar van een gebied. Op de achtergrond kan de LPA worden geadviseerd door een veelvoud aan instanties, zoals andere overheden en belangenorganisaties. Uiteindelijk moet dit leiden tot een integraal pakket van ontwikkelingen. Voor de invulling wordt vaak gekozen voor een combinatie van enerzijds fysiek uit te voeren werken (in-kind) en anderzijds betalingsverplichtingen, afhankelijk van de specifieke ontwikkeling en omstandigheden. Kortom, in Engeland bestaat ruime en voor Nederland relevante ervaring met een instrument dat goed als voorbeeld kan dienen voor de projectenveloppe.

De beschreven *casestudy* had als doel inzicht verkrijgen in de meerwaarde van de projectenveloppe ten opzichte van de huidige situatie zonder projectenveloppe. Met informatie uit een Engelse casus - waarin gebruik gemaakt werd van planning obligations - en op verschillende aspecten vergelijkbare Nederlandse casus - met een actieve overheidsrol - werd een derde hypothetische casus, Meerstad met projectenveloppe, geconstrueerd, waaruit bleek dat door de projectenveloppe goede mogelijkheden worden geboden voor de financiering van 'publieke werken'. Gesteld werd dat de lokale overheid door haar rol als facilitator wellicht een sterkere onderhandelingspositie heeft dan in de huidige situatie en dat daardoor hogere eisen gesteld kunnen worden aan de uitvoering van de werken, waardoor kwaliteit en kwantiteit zouden kunnen toenemen en beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

Kortom, hoewel de mogelijkheden binnen het huidige Nederlandse planningsstelsel voor de projectenveloppe beperkt zijn, zou de projectenveloppe een *goede aanwinst* kunnen betekenen voor het Nederlandse planningsstelsel. Toch moet niet verwacht worden dat de projectenveloppe een panacee is. Het vergunningverleningstraject wordt mogelijk ingewikkelder, tijdsintensiever, minder transparant en daarmee boet het mogelijk in op belangrijke punten als eerlijkheid en gelijkheid ten opzichte van de huidige situatie. De in de volgende paragraaf geschetste aanbevelingen hangen hiermee samen.

6.3 Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf volgen enkele aanbevelingen en tevens worden aanzetten gegeven voor verder onderzoek. De aanbevelingen voor de wet- en beleidsgever betreffen praktische zaken die belangrijk zijn na een eventuele implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel (ervan uitgaande dat genoemde procesmatige barrières worden beslecht):

- Geef de eisen en voorwaarden een wettelijke basis en probeer er zo voor te zorgen dat onheus gebruik van de projectenveloppe wordt uitgesloten en dat transparantie en eerlijkheid toenemen. Mogelijk kunnen de Nederlandse eisen worden gespiegeld aan de vijf Engelse voorwaarden.
- Om te voorkomen dat het onderhandelingsproces een *never ending story* wordt, is het van belang vooraf een adequate tijdsplanning af te spreken.
- Betrek om de projectenveloppe met een zo integraal mogelijk pakket van projecten te vullen, vroegtijdig andere overheden, organisaties en burgers bij het onderhandelingsproces. Een breed en integraal pakket van ontwikkelingen vergroot de mogelijkheid tot het bereiken van draagvlak.
- Weeg aantal en soort projecten dat in de projectenveloppe gecombineerd wordt goed af om te voorkomen dat problemen ontstaan rond de haalbaarheid.

Dit onderzoek naar mogelijkheden en barrières voor de projectenveloppe had een verkennend karakter, veel zaken zijn nog onduidelijk. Verder onderzoek zou zich op de volgende aspecten geformuleerd als onderzoeksvragen kunnen richten:

- Welke mogelijkheden bestaan er om ofwel de projectenveloppe in de in dit onderzoek geschetste vorm ofwel het planningsstelsel (WRO/Wro) (deels) aan te passen om de weg vrij te

- maken voor de implementatie van de projectenveloppe in het Nederlandse planningsstelsel?
- In hoeverre is het wenselijk om (financiële) contributies als onderdeel van de projectenveloppe te standaardiseren (met bijvoorbeeld vaste formules) om zo de transparantie, eerlijkheid en tijdsefficiëntie te vergroten?
 - In welke mate bestaat er in de huidige Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingswereld draagvlak voor het instrument de projectenveloppe?

Literatuur

- AggRegain (2007), *Planning Overview Diagram*, Banbury, Oxon, VK: WRAP
[http://www.aggregain.org.uk/planning/uk_planning.html] (laatst bezocht op 20-07-2007)
- Ark, R. van, en J. Edelenbos (2003), *Spatial Planning, Commitment and Trust, Dealing with Interdependency and Uncertainty in Policy Networks*, Aesop-paper
- AVBB, VNO-NCW, ANWB & Natuurmonumenten (2001), *Ruimtelijke Ontwikkeling in Nederland: Samen, Anders, Beter*, Den Haag: VNO-NCW
- B&W Slochteren (College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Slochteren) (2007), *Ontwerpvrijstellingsbesluit*
- BGS (British Geological Survey) (2007), *Glossary of terms*, Planning4Minerals Website
[<http://www.bgs.ac.uk/planning4minerals/Glossary.htm>] (laatst bezocht op: 03-06-2007)
- Binnenlands Bestuur (2006), Het bestemmingsplan komt sterk terug, Nieuwe Wet ruimtelijke ordening, *Binnenlands Bestuur*, 20 oktober 2006
- Booth, P. (1996), *Controlling Development, Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*, Londen, VK: UCL Press
- Booth, P. (1999), Discretion in Planning versus Zoning, in: Cullingworth, B. (ed.), *British Planning, 50 Years of Urban and Regional Policy*, Londen, VK: The Athlone Press
- Booth, P. (2002), A desperately slow system? The origins and nature of the current discourse on development control, *Planning Perspectives*, 17 pp. 309-323
- Booth, P. (2003), *Planning by Consent, The Origins And Nature of British Development*, Londen, VK: Routledge
- Booth, P. (2005), The Nature of Difference: Traditions of Law and Government and Their Effects on Planning in Britain and France, in: Sanyal, B. (ed.), *Comparative Planning Cultures*, New York, VS: Routledge
- Bouwfonds (2006), *Grondbeleid in Nederland*, Amersfoort: Bouwfonds MAB Ontwikkeling
- Bregman, A. (1999), *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming, naar maatwerk zonder versnippering*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Buitelaar, E., B. de Deugd en E. Geuting (2005), *Naar een residueel bepaalde grondprijs voor sociale woningbouw?* [<http://www.ru.nl/contents/pages/23496/naareenresidueelbepaaldegrondprijsvoorsocialewoningbouw.doc>] (laatst bezocht op 29-05-2007)
- Bureau Alle Hesper en KCAP (2005), *Masterplan Meerstad Groningen, het plan*, Haarlem/Groningen: Bureau Alle Hesper/KCAP
- Bureau Meerstad (2007), *Meerbericht maart 2007*, Harkstede: Bureau Meerstad
- Campbell, H. en J. Henneberry (2005), Planning obligations, the market orientation of planning and planning professionalism, *Journal of Property Research*, 22 (1) pp. 37-59
- Campbell, H., H. Ellis, J. Henneberry, J. Poxan, S. Rowley en C. Gladwell (2001b), *Planning Obligations and the Mediation of Development, Research Papers*, Londen, VK: RICS Foundation
- Campbell, H., J. Henneberry en S. Rowley (2001a), *Contradictory Actions: Policy, Finance and the Negotiation of Planning Obligations, The Cutting Edge 2001*, Londen, VK: RICS Foundation
- Canoy, M., M. Janssen en B. Volvaard e.a. (2001), *PPS: een uitdagend huwelijk Publiek-Private*

Samenwerking bij Combinatieprojecten, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB)

Carter, N., M. Oxley en A. Golland (1996), Towards the Market: Dutch Physical Planning in a UK Perspective, *Planning Practice and Research*, 11 (1) pp. 49-60

Cbs (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2007a), *Regionale Kerncijfers in Nederland*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) [<http://statline.cbs.nl/StatWeb/Temporary%20Files/download3A1F.html>] (laatst bezocht op 29-05-2007)

Cbs (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2007b), *Kerncijfers van de huishoudensprognose 2007-2050*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) [<http://statline.cbs.nl/StatWeb/table.asp?STB=G1&LA=nl&DM=SLNL&PA=37127ned&D1=712,20,25&D2=0-3,8,13,18,23,28,33,38,I&HDR=T>] (laatst bezocht op 14-08-2007)

Cbs (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2007c), *Huishoudensprognose 2006-2050: belangrijkste uitkomsten*, Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-k2-b15-p53-art.htm] (laatst bezocht op 26-08-2007)

Cullingworth, B. (1994), Alternate planning systems: Is there anything to learn from abroad, *Journal of the American Planning Association*, 60 (2)

Cullingworth, B. en V. Nadin (2006), *Town and Country Planning in the UK, 14th edition*, Londen, VK: Routledge

Cuypers, J. en J. Mus (2004), *De Wet Voorkeursrecht Gemeenten toegelicht en toegepast*, Alphen aan den Rijn: Kluwer

Dagblad van het Noorden (2005a), Professor Heertje kraakt Meerstad-plan, *Dagblad van het Noorden*, 1 juli 2005 [<http://www.dvhn.nl/nieuws/noorden/stad/article9397.ece>] (laatst bezocht op 26-08-07)

Dagblad van het Noorden (2005b), Documenten over Meerstad nog geheim, *Dagblad van het Noorden*, 5 augustus 2005 [<http://www.dvhn.nl/nieuws/noorden/stad/article9539.ece>] (laatst bezocht op 26-08-07)

Dagblad van het Noorden (2007), Koop verkoopt aandeel van Meerstad, *Dagblad van het Noorden*, 10 maart 2007 [<http://www.dvhn.nl/nieuws/noorden/article1600723.ece>] (laatst bezocht op 26-08-07)

Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie, Lessen uit en voor de Praktijk*, Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi

Davies, H. (1999), The Planning System and the Development Plan, in: Cullingworth, B. (ed.), *British Planning, 50 Years of Urban and Regional Policy*, Londen, VK: The Athlone Press

DCLG (Department for Communities & Local Government) (2006), *Planning Obligations: Practice Guide*, Londen, VK: Department for Communities & Local Government

DLG (Dienst Landelijk Gebied) (2005), *Verantwoording Meerstad 2005*, Groningen: Dienst Landelijk Gebied

Dolowitz, D. en D. Marsh (1996), Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, 44, pp. 343-356

Donker van Heel, B. (2005), De Grote Vereenvoudiging: deel 1, de 'bouwvelop', het nieuwe wondermiddel?, *Nu!20*, 19

Ennis, F. (1996), The Implementation of Planning Obligations, *Planning Practice and Research*, 11 (4) pp. 349-363

European Commission (1999), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies – The*

Netherlands, Luxemburg, L: Office for Official Publications of the European Communities

- European Commission (2000), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies – United Kingdom*, Luxemburg, L: Office for Official Publications of the European Communities
- Faludi, A. (2000), The Performance of Spatial Planning, *Planning Practice & Research*, 15 (4), pp. 299–318
- Gemeente Amsterdam (2005), *Raadsvoordracht*, afdeling 1, nummer 357, 6 juli 2005
- GIC (2007), Groningen: duurzaamste Stad van Nederland en energieneutraal in 2025, aldus B&W, *Groninger Internet Courant* [<http://www.gic.nl/VerlengdBericht.asp?ali=32746&katern=1>] (laatst bezocht op 30-08-2007)
- Gooblar, A. (2002), Outside the Walls: Urban Gated Communities and their Regulation within the British Planning System, *European Planning Studies*, 10 (3), pp. 322-334
- Groningen (2005), Samenwerkingsovereenkomst Meerstad, *Archief Stadsberichten*, Groningen: Gemeente Groningen [<http://www.groningen.nl/functies/pagfunctie.cfm?parameter=1179&method=display&object=11977>] (laatst bezocht op 30-08-2007)
- Grontmij (2007), *Milieu-effectrapport Meerstad Deelplan 1 – Definitief*, Haren: Grontmij
- GS Groningen (Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen) (2004), *Streekplanuitwerking Groningen Meerstad*, Groningen: Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*, Basingstoke, VK: Palgrave
- Healey, P. en T. Shaw (1994), Changing Meanings of 'Environment' in the British Planning System, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 19 (4), pp. 425-438
- Healey, P., M. Purdue en F. Ennis (1995), *Negotiating Development, Rationales and Practice for Development Obligations and Planning Gain*, Londen, VK: E & FN Spon
- Heddema, T. (2006), *Introduction about the Meerstad Project*, Den Haag: Farland [<http://www.farland-project.org/data/Minutes%20TEV%20PPC.doc>] (laatst bezocht op 26-08-2007)
- Heijden, G. van der, N. van Manen en C. Kocken (2000), *Publiek Private Samenwerking: Risico's en Regulering*, Amsterdam: Centrum voor Recht en Belang, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam
- Ho, Y. (1996), Scrutiny and Discretion: Implications of Government in the Development Plan Process in England, *Urban Studies*, 34 (8) pp. 1259-1274
- IKC RO (2005), *Geheim Rapport: Financiële Risico's Plan Meerstad Enorm*, Den Haag: Informatie- en Kenniscentrum voor de Ruimtelijke Ordening (IKC RO) [<http://www.ikcro.nl/php/object.php?id=267079>] (laatst bezocht op 26-08-2007)
- Jeucken, R. (2000), *Publiek-Private Samenwerking, Themabericht 2000/01*, Utrecht: Stafgroep Economisch Onderzoek, Rabobank
- Jonge, H. de, en C. Schaap (2006), *Verslag inzake Grondverwerving Meerstad-Groningen*, Leidschendam/Dordrecht
- Kei Kenniscentrum (2005), *Wat moet ik weten over grondbeleid?*, Rotterdam: Kei Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing [http://www.keicentrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=79] (laatst bezocht op 13-06-2006)
- Kenniscentrum PPS (1999), *Publiek-Private Samenwerking, de krachten gebundeld*, Den Haag: Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën

- Meij, J. van der, H. ter Beek, A. Postema en M. van der Putten (2000), *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*, Utrecht: Ernst & Young Consulting
- Ministry of Defence (2003), *Environmental Statement Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse*, Londen, VK: MOD
- Needham, B. (2004), Doe Maar Streng! Overheidsregels en de Werking van de Grondmarkt, *Ruimte in Debat*, 6, juni 2004
- Needham, B. (2005a), *Een andere marktwerking, Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijk beleid*, Den Haag/Rotterdam: RPB/NAi
- Needham, B. (2005b), The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the Way in Which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning, *Planning, Practice & Research*, 20 (3) pp. 327-440
- O'Rourke, T. (2003), *The former Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse, Planning Statement*, Sutton Coldfield, VK: Defence Estates i.s.m. Taylor Woodrow Developments Ltd.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005a), *Planning Obligations, OPDM Circular 05/2005*, Londen, VK: Office of the Deputy Prime Minister
- Office of the Deputy Prime Minister (2005b), *The Planning System: General Principles*, Londen, VK: Communities and Local Government [http://www.communities.gov.uk/pub/816/ThePlanningSystemGeneralPrinciples_id1143816.pdf] (laatst bezocht op 10-04-2007)
- Priemus, H. (2002a), Public-Private Partnerships for Spatio-economic Investments: A Changing Spatial Planning Approach in the Netherlands, *Planning Practice & Research*, 17 (2) pp. 197-203
- Priemus, H. (2002b), Combining Spatial Investments in Project Envelopes: Current Dutch Debates on Area Development, *Planning Practice & Research*, 17 (4) pp. 455-463
- Priemus, H. (2006), *Ontwikkelingsplanologie: Hoe Realiseer Je Een Systeem- innovatie?*, Paper t.b.v. Conferentie Ontwikkelingsplanologie 'Veranderen en Verantwoorden', 7 juni 2006, Den Haag
- Projectbureau Meerstad (2005), *Meerstad Groningen Buitengewoon! Publieksversie Meerstad Masterplan*, Groningen: Projectbureau Meerstad Groningen
- Provinciale Staten Groningen (2000), *Provinciaal Omgevingsplan, Koersen op Karakter*, Groningen: Provincie Groningen
- Purdue, M. (1999), The Changing Role of the Courts in Planning, in: Cullingworth, B. (ed.), *British Planning, 50 Years of Urban and Regional Policy*, Londen, VK: The Athlone Press
- Regt, W. de (2003), *De grondmarkt in gebruik, Een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering*, RIVM rapport 550016001/2003, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
- RO (2007), *Het ontstaan van Meerstad* [<http://www.ruimtelijkeontwikkeling.nu>] (laatst bezocht op 30-08-2007)
- Roo, G. de (2001), *Planning per se, Planning per saldo, over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning, derde herziene druk*, Den Haag: Sdu
- Rydin, Y. (1993), *The British Planning System, An Introduction*, Hampshire, VK: The Macmillan Press
- Schoonhoven, J. (2006), *Ruimtelijke Innovatie, Ondergrondse Bedrijventerreinen*, Groningen: Doctoraalscriptie Technische Planologie, RuG, FRW
- Spaans, M. (2005), Een nieuwe jas voor het Engelse planningsstelsel, *Nova Terra*, 5 (2), pp. 32-37

- Spaans, M. en H. de Wolff (2005), *Changing spatial planning systems and the role of the regional government level; Comparing the Netherlands, Flanders and England*, ERSA-paper
- Stadig, D. (2004), De grote vereenvoudiging, *Rooilijn*, 10, pp. 473-478
- Thomas, K. (1997), *Development Control, Principles and Practice*, Londen, VK: UCL Press
- V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2001), *Handreiking Ontwerpen en Milieu*, Rotterdam: Rijkswaterstaat Zuid-Holland
- Vigar, G. en P. Healey (1999), Territorial Integration and 'Plan-led' Planning, *Planning Practice & Research*, 14 (2), pp. 153-169
- Volkskrant (2005), Forum, *de Volkskrant*, 28 februari 2005
- Volkskrant (2006), Bouwers hebben gemeenten in de tang, *de Volkskrant*, 12 augustus 2006
- Voogd, H. (1995), *Methodologie van Ruimtelijke Planning*, Bussum: Coutinho
- Voogd, H. (1999), *Facetten van de Planologie, 4de druk*, Alphen aan den Rijn: Samson
- Vrom (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2007), Dossier Wet op de ruimtelijke ordening, Nieuwe Wro, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) [<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=23941#b23948>] (laatst bezocht op 16-04-2007)
- Vrom (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), IPO (Interprovinciaal Overleg), Ministerie van Financiën, VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en NEPROM (Vereniging Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) (2006), *Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
- Vrom (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken (2005), *Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling*, Den Haag: Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ
- Webster, C. (2005), The Public Assignment of Development Rights, *Economic Affairs*, 25 (4), pp. 44-47
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998), *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, 53/1998, Den Haag: Sdu
- Zonderop, Y. en T. van Weezel (2007), Wie bestuurt de Nederlandse ruimte?, *de Volkskrant*, Het Betoog, 26 mei 2007

Bijlagen

- I Operationele voorwaarden voor PPS, volgens Priemus (2002a), Voogd (1999) en Van der Meij et al. (2000)
- II Section 106 van de 1990 Town and Country Planning Act
- III Section 106 in de 1991 Planning and Compensation Act
- IV Agencies involved in negotiating agreements
- V Ligging Casussen
- VI Beleidskader Meerstad Groningen
- VII Correspondentie van Education Department HCC aan LPA

Bijlage I: Operationele voorwaarden voor PPS, volgens Priemus (2002a), Van der Meij et al. (2000) en Voogd (1999)

Priemus (2002a):

- Adequaat proces
- Adequate financiële instrumenten
- PPS-kundige overheid

Van de Meij et al. (2000):

- goede voorbereiding
- communicatie
- duidelijke projectafbakening

Voogd (1999):

relationele voorwaarden:

- goede contacten,
- wederzijds vertrouwen,
- voldoende flexibiliteit,
- voldoende zekerheid
- goed en duidelijk besluitvormingsproces

politiek-bestuurlijke voorwaarden:

- toestemming van de gemeenteraad
- mandatering van bevoegdheden aan het college van B&W
- voldoende waarborgen voor de positie van derdenbelanghebbenden

juridische voorwaarden:

- explicitering van rechten en plichten van partijen

organisatorische voorwaarden:

- vormgeving en fasering van het project
- regeling van de wijze van leidinggeven en projectcoördinatie

financieel-economische voorwaarden:

- inbreng partijen en beleggers
- financieringsvormen
- wijze van winstdeling
- wijze van risicodeling
- controle op de financiën

Bijlage II: Section 106 van de 1990 Town and Country Planning Act

106.—(1) *A local planning authority may enter into an agreement with any person interested in land in their area for the purpose of restricting or regulating the development or use of the land, either permanently or during such period as may be prescribed by the agreement.*

(2) *Any such agreement may contain such incidental and consequential provisions (including financial ones) as appear to the local planning authority to be necessary or expedient for the purposes of the agreement.*

(3) *An agreement made under this section with any person interested in land may be enforced by the local planning authority against persons deriving title under that person in respect of that land as if the local planning authority were possessed of adjacent land and as if the agreement had been expressed to be made for the benefit of such land.*

(4) *Nothing in this section or in any agreement made under it shall be construed— (a) as restricting the exercise, in relation to land which is the subject of any such agreement, of any powers exercisable by any Minister or authority under this Act so long as those powers are exercised in accordance with the provisions of the development plan, or in accordance with any directions which may have been given by the Secretary of State as to the provisions to be included in such a plan; or (b) as requiring the exercise of any such powers otherwise than as mentioned in paragraph (a).*

IV

Bron: <http://www.opsi.gov.uk/acts.htm>

Bijlage III: Section 106 in de 1991 Planning and Compensation Act

106. — (1) Any person interested in land in the area of a local planning authority may, by agreement or otherwise, enter into an obligation (referred to in this section and sections 106A and 106B as "a planning obligation"), enforceable to the extent mentioned in subsection (3)—

- (a) restricting the development or use of the land in any specified way;
- (b) requiring specified operations or activities to be carried out in, on, under or over the land;
- (c) requiring the land to be used in any specified way; or
- (d) requiring a sum or sums to be paid to the authority on a specified date or dates or periodically.

(2) A planning obligation may—

- (a) be unconditional or subject to conditions;
- (b) impose any restriction or requirement mentioned in subsection (1)(a) to (c) either indefinitely or for such period or periods as may be specified; and
- (c) if it requires a sum or sums to be paid, require the payment of a specified amount or an amount determined in accordance with the instrument by which the obligation is entered into and, if it requires the payment of periodical sums, require them to be paid indefinitely or for a specified period.

(3) Subject to subsection (4) a planning obligation is enforceable by the authority identified in accordance with subsection (9)(d)—

- (a) against the person entering into the obligation; and
- (b) against any person deriving title from that person.

(4) The instrument by which a planning obligation is entered into may provide that a person shall not be bound by the obligation in respect of any period during which he no longer has an interest in the land.

(5) A restriction or requirement imposed under a planning obligation is enforceable by injunction.

(6) Without prejudice to subsection (5), if there is a breach of a requirement in a planning obligation to carry out any operations in, on, under or over the land to which the obligation relates, the authority by whom the obligation is enforceable may—

- (a) enter the land and carry out the operations; and
- (b) recover from the person or persons against whom the obligation is enforceable any expenses reasonably incurred by them in doing so.

(7) Before an authority exercise their power under subsection (6)(a) they shall give not less than twenty-one days' notice of their intention to do so to any person against whom the planning obligation is enforceable.

(8) Any person who wilfully obstructs a person acting in the exercise of a power under subsection (6)(a) shall be guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding level 3 on the standard scale.

(9) A planning obligation may not be entered into except by an instrument executed as a deed which—

(a) states that the obligation is a planning obligation for the purposes of this section;

(b) identifies the land in which the person entering into the obligation is interested;

(c) identifies the person entering into the obligation and states what his interest in the land is; and

(d) identifies the local planning authority by whom the obligation is enforceable.

(10) A copy of any such instrument shall be given to the authority so identified.

(11) A planning obligation shall be a local land charge and for the purposes of the [1975 c. 76.] Local Land Charges Act 1975 the authority by whom the obligation is enforceable shall be treated as the originating authority as respects such a charge.

(12) Regulations may provide for the charging on the land of—

(a) any sum or sums required to be paid under a planning obligation; and

(b) any expenses recoverable by a local planning authority under subsection (6)(b),

and this section and sections 106A and 106B shall have effect subject to any such regulations.

VI

Bron: <http://www.opsi.gov.uk/acts.htm>

Bijlage IV: Agencies involved in negotiating agreements

Local Authority: District

Planning Department (LPA)
Housing Department
Engineers Department
Park/Landscape Department
Estates Department
Legal Department
Economic Development Department
Equal Opportunities Department
Leisure Service
Politicians

Development Industry

Developers
Development Sections
Legal Sections
Planning Sections Local

Landowners of Sites
Developers/Landowners of related sites
Financial Institutions
Planning and Legal Consultants to any of the above

Local Authority: County

Planning Department
Highways Department

Local Interests

Parish Councils
Amenity Groups
Other Local Special Interest Groups

Special Interest Groups

Nature Conservancy Council
English Heritage
English Nature

Utilities Companies

Water Companies

Bron: Healey et al. (1995)

Bijlage V: Ligging Cases

1) Meerstad, Groningen; 2) Queen Elizabeth II Barracks and Wakefords Copse, Fleet



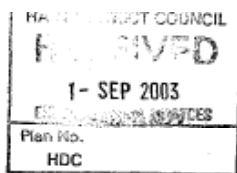
Bron: <http://maps.live.com> (bewerkt)

Bijlage VI: Beleidskader Meerstad Groningen

Rijksbeleid en relevante nota's	<ul style="list-style-type: none">- Nota Ruimte- Nationaal Milieubeleidsplan 4- Nationaal Bestuursakkoord Water- Beleid externe veiligheid- Verdrag van Malta
Provinciaal beleid	<ul style="list-style-type: none">- Provinciaal Omgevingsplan 2- Regiovisie Groningen-Assen- Verplichtingen provinciaal beleid voor EHS
Gemeentelijk beleid en relevante nota's	<ul style="list-style-type: none">- Bestemmingsplan Meerstad-Midden- MER Masterplan Meerstad- MER/SMB bestemmingsplan Meerstad- Groenstructuurplan Meerstad- Waterstructuurvisie Meerstad- Toetsingsadvies MER/SMB bestemmingsplan- Masterplan Meerstad- Keur Waterschap
Overig beleid: wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none">- Wet milieubeheer- Wet geluidhinder- Wet op de Ruimtelijke Ordening- Besluit Luchtkwaliteit- Besluit m.e.r.- Natuurbeschermingswet (incl. V&H-richtlijn)- Flora- en faunawet

IX

Bijlage VII: Correspondentie van Education Department HCC aan de LPA



Hampshire
County Council

Education Department
County Office
The Castle, Winchester SO23 8UG
Telephone 01962 846452
Fax 01962 842355
Textphone 0800 100 2484

Giorgio Framalico
Environmental Services
Hart District Council
Civic Offices
Harlington Way
FLEET Hants GU51 4AE

Enquires to	Ian Lawson	My reference	SC/SPU/IBL/727w
Direct line	01962 846350	Your reference	GF/00/00930/OUT
Date	29 August 2003	E-mail	ian.lawson@hants.gov.uk

Dear Giorgio

Development at Queen Elizabeth Barracks and Wakefords Copse

Thank you for your letter dated 8 August 2003, consulting me on this revised application. I would like to offer the following comments at this stage:

Primary School

As I have mentioned previously, we are unlikely to wish to retain the reservation for a new primary school within the new development. Rather, we would provide the additional places by extending existing schools. I have consulted the head teachers and governors of all the primary schools in Church Crookham and nobody has disagreed with this strategy. I have also included a statement to this effect in the consultation draft of the latest School Organisation Plan. Assuming, therefore, that we do not receive any objections from consultees or the public, we will be able to finally withdraw the primary school proposals as soon as the School Organisation Plan has been approved (16 December 2003),

Pre-school facilities

As I mentioned in response to the consultation on the draft development brief, we are pleased that provision is being made to allow pre-school facilities to be provided (although I would reiterate that it would be better for them to be described as "nursery education and day care for pre school children" rather than as "crèche"). Since the normal maximum size for a pre-school facility is 24 (full time equivalent) places and this is the number of places that would meet the needs of 800 houses, it would be prudent to allow for two pre-school facilities, one of which would include day care and be provided commercially, the other a voluntary community based playgroup. This suggests that a site should be allocated within the "village quarter" for the commercial facility (0.25 ha would be appropriate) with space for the playgroup in the Community Hall (as I have not seen the brief for that hall I cannot advise whether 650 m² would allow sufficient space).

Developers contributions

I do not think that I have yet indicated what I believe to be a reasonable level of contributions from this development. I would, therefore, now offer the following calculation based on current numbers in the existing schools. This calculation takes



County Education Officer
Andrew Seber

account of available capacity in some of the schools and individual schools' suitability ratings:

Primary education - £1,782 per dwelling; Secondary education - £877 per dwelling. Total £2,659 per dwelling. These figures should apply to all dwellings, except one bedroom units and those provided specifically for elderly persons and should be index linked from the date of the resolution to grant planning permission.

Accessibility

Bearing in mind that children will be attending schools in the adjacent area, it is important that appropriate pedestrian routes are provided from the outset of development.

I am returning the application papers separately.

Yours sincerely



Ian Lawson
Strategic Planning Officer