

Leren van de **Engelse praktijk** van Gebiedsontwikkeling

door **Friso de Zeeuw** en **Fred Hobma***

De praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft heeft onlangs een onderzoek afgerond naar de Engelse praktijk van de gebiedsontwikkeling.

Centraal stond de taak- en rolverdeling van overheid en ontwikkelende marktpartijen bij gebiedsontwikkeling met de vraag of wij wat kunnen leren van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling. Dit tegen de achtergrond van de zoektocht in ons land van overheid en marktpartijen naar volwassen, effectieve verhoudingen waarin gebiedsontwikkelingen op tijd, met kwaliteit en met een goede kostenverhouding tot stand kunnen komen.

Case studies

Om inzicht te krijgen in de praktijk van Engelse gebiedsontwikkeling zijn drie cases uitgebreid beschreven en geanalyseerd. Het is niet gezegd dat deze cases representatief zijn, maar het zijn wel actuele voorbeelden van positieve samenwerking tussen ontwikkelaars en lokale overheden. De cases zijn: King's Cross in Londen (een binnenstedelijk transformatieproject), Eastern Quarry in de Thames Gateway (een inbreidingsproject op een oude mergelgroeve) en Prior's Hall in North-Northamptonshire (een grootschalige uitbreidingslocatie). In feite richt ook het woningaanbod uit de laatste twee cases zich op personen die in Londen werken. In het zuidoosten van Engeland, vooral in de omgeving van Londen, bestaat een groot woningtekort.

Het Angelsaksische model

Het beeld bestaat dat 'in het Angelsaksische model' de private ontwikkelaar een grotere rol heeft dan in ons land. De tweede

veronderstelling luidt dat er een striktere splitsing bestaat tussen het publieke en private domein. De uitkomsten van het onderzoek staven deze veronderstellingen. An-

dere beelden worden echter gelogenstraft. Zo blijkt dat de Engelse overheid vaak niet minder op details stuurt dan in Nederland. Evenmin blijkt de veronderstelling te kloppen dat men overzee werkt met *hard-core* gebiedsconcessies, dat wil zeggen: de overheid formuleert randvoorwaarden vooraf (op hoofdlijnen) en maakt vaste financiële afspraken met marktpartijen. Vervolgens ontwikkelen marktpartijen het gebied voor hun rekening en risico. Zij doen de verdere planvorming, communicatie, grond- en opstalexploitatie. Op afgesproken momenten toetst de overheid of de marktpartijen voldoen aan de publieke randvoorwaarden. Bij oplevering van het (deel)project, dragen marktpartijen het openbaar gebied over aan de gemeente. Tot zover het *hard-core* concessiemodel.

In Engeland nemen ontwikkelaars veelal het initiatief voor een gebiedsontwikkeling, vaak op basis van grondposities. Er bestaat echter op voorhand geen duidelijkheid onder welke condities overheden hun medewerking willen verlenen. De Engelse lokale

King's Cross London





● Prior's Hall

London ● King's Cross
● Eastern Quarry en Springhead Park

Locatie van de cases

Bron: *Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk*,
Faculteit Bouwkunde, Onderzoeksinstituut OTB (Delft, 2008)

overheid heeft bij aanvang veelal geen helder idee van de randvoorwaarden die het wil stellen. Eigenlijk is het zelfs zo, dat de publieke voorwaarden in onderhandeling gedurende het planvormingsproces worden geformuleerd. Nadat de ontwikkelaar een *planning permission* is verstrekt, zijn er namelijk nog tal van momenten en fases waarop ontwikkelaars plandocumenten, *frameworks*, *guides*, codes en zo meer aan de lokale overheden ter toetsing moeten voorleggen. Soms tot en met het bouwmaterialen voor deuren en dakpannen. Nadat dergelijke documenten door de ontwikkelaar zijn overlegd, is het vaak onduidelijk waaraan ze door de lokale overheid moeten worden getoetst. Een helder toetsingskader ontbreekt, waardoor aanpassing van de ter goedkeuring overgelegde documenten vaak een kwestie is van onderhandeling. Die onderhandelingen kosten dan weer de nodige tijd. We kunnen dus de conclusie trekken dat de Engelse praktijk niet voldoet aan de ideaaltypische voorwaarden van het concessiemodel.

In het Angelsaksische model (althans de toepassing ervan in Engeland) domineren in het plannings- en ontwikkelingsproces onderhandelingen tussen overheden en private partijen. Ontwikkelaars dienen om voorstellen verder te brengen vooral te beschikken over onderhandelings- en lobbyvaardigheden. Formele procedures zijn minder belangrijk dan in Nederland. Er kan dan bijvoorbeeld ook veel gemakkelijker worden afgeweken van het Engelse bestemmingsplan (het *Local Development Framework*) dan in Nederland het geval is. De kleinere rol van formele procedures betekent dat het opbouwen van goede relaties met de lokale overheid in Engeland weer belangrijker is dan bij ons. De duur van het planning- en ontwikkelingsproces is daarom niet zo zeer afhankelijk van de doorlooptijd van formele (planologische) proce-

dures, maar van de lengte van onderhandelingen. Dat leidt ertoe dat men ook in Engeland klaagt over de lange duur van de besluitvorming over complexe projecten. In het bijzonder is veel tijd gemoeid met onderhandelingen tussen ontwikkelaar en *local authorities* over de zogeheten *planning obligations*, ook wel bekend als *section 106 agreements*. Het gaat hierbij om bijdragen in de kosten voor bijvoorbeeld infrastructuur, scholen en publieke sportvoorzienin-

gen. De financiële bijdragen van de ontwikkelaar zijn in sterke mate afhankelijk van de onderhandelingsvaardigheden van de partijen en variëren met het economische tij. Grofweg kunnen de onderhandelingen over de *planning obligations* tussen de één en zeven jaar duren. Om aan de lange duur wat te doen wordt overigens op sommige plaatsen geëxperimenteerd met het *tariff*-systeem, ook wel genoemd de *roof tax*. Deze benaming maakt direct al duidelijk dat het gaat om een vaste afdracht per woning. Dat geeft voor beide partijen een belangrijke mate van zekerheid.

Partnerships

Ondanks de vaststelling dat de Engelse praktijk niet voldoet aan de ideaaltypische kenmerken van het concessiemodel, hebben wij in de Engelse aanpak van gebieds-

ENGELSE PRAKTIJK

- Partnerschappen zijn veel gebruikelijker dan bij ons, de variëteit in participanten, organisatiegraad en activiteiten is groter.
- *Planning performance agreements* zijn bindende afspraken tussen overheid en ontwikkelaar over wie wat wanneer en kwaliteit.
- Ongevraagde voorstellen (*unsolicited proposals*) komen veel voor.

ontwikkeling leerpunten ontdekt voor de Nederlandse situatie. We noemen er een drietal.

In de Engelse gebiedsontwikkeling wordt veel gewerkt met *partnerships*. Dit zijn in feite samenwerkingsverbanden. Engeland kent twee type *partnerships*: de *enabling partnerships* en *delevering partnerships*. Voor ons zijn de *delevering partnerships* (met bindende afspraken tussen overheid en markt) minder interessant, omdat de Nederlandse samenwerkingspraktijk rijker geschakeerd is dan de Engelse en met het *joint venture* model ook verder gaat dan elders.

De *enabling partnerships* zijn informele samenwerkingsverbanden tussen publiek, private en maatschappelijke partijen die

De duur van het Engelse planningproces is niet zo zeer afhankelijk van formele procedures, maar van onderhandelingen

zijn gericht op de ontwikkeling van een gebied. Men werkt aan een gedeelde visie, beraadt zich over de realisatie van die visie, op investeringen en lobbyt bij andere overheden voor (financiële) ondersteuning. De *partnerships* zijn gezamenlijk opdrachtgever voor bijvoorbeeld studies ten behoeve van de gebiedsontwikkeling.

Natuurlijk komen deze *partnerships* ook in ons land voor. Denk bij voorbeeld aan samenwerkingsverbanden die zich richten op het Groene Hart, Midden Delfland en het (beoogde) Randmeer Noordoostpolder. Het verschil is dat in Engeland deze *partnerships* veel gebruikelijker zijn en de variëteit in participanten, organisatiegraad en activiteiten groter is. Het valt op dat de Engelse overheden minder terughoudend zijn in het betrekken van marktpartijen die een commercieel belang hebben of ambië- >>

ren bij (een deel van) de beoogde gebiedsontwikkeling. Zo was recent discussie over het meebetalen van (belanghebbende) marktpartijen aan studies waarvoor een publiek-privaat samenwerkingsverband voor de gebiedsontwikkeling van de Haarlemmermeer-West opdracht gaat geven. De landsadvocaat adviseerde negatief op basis van het Europees aanbestedingsrecht. Meer in het algemeen gaat men in Engeland anders, aanmerkelijk meer relativerend om met de toepassing en uitleg met het Europees aanbestedingsrecht dan hier te lande. Het voordeel van de *enabling partnerships* is dat men vroegtijdig ambities van de verschillende partijen kan bundelen, dat vertrouwen tussen partijen kan groeien en dat men met een sterk verhaal naar buiten kan treden. De meer ontspannen benadering van de Engelsen van deze informele samenwerkingsverbanden spreekt daarom aan.

Planning performance agreements

Een tweede voorbeeld geldt de *planning performance agreements*: bindende afspraken die overheid en ontwikkelaar kunnen maken ter uitvoering van een gesloten ontwikkelovereenkomst. Deze *agreements* hebben sinds kort een wettelijke basis. Het gaat om het beschikbaar komen van onderzoeksrapporten en visiedocumenten, met afspraken wie wat wanneer en voor welke kwaliteit zal leveren. De private partij kan op zich nemen rapportages te produceren die traditioneel onder regie en op kosten van de overheid tot stand komen. Dit type afspraken kennen we in ons land ook wel. Verder gaat het *agreement* waarin de overheid zich bijvoorbeeld verplicht om binnen een bepaalde tijd te reageren op vragen van de ontwikkelaar of een vaste 'accountmanager' aan te wijzen. Het is gebruikelijk dat de ontwikkelaar voor deze dienstverlening vergoedingen betaalt. De Engelse ervaring met deze *agreements* is positief: zij versnellen het proces. Uiteraard komt hier weer – en nu nadrukkelijk



Thames Gateway Eastern Quarry

ker – de integriteitvraag om de hoek kijken; kan de lokale overheid de betalende en belanghebbende marktpartij nog onafhankelijk tegemoet treden? In Engeland heeft de uitgebreide ervaring en discussie over de ethische kwestie geresulteerd in brede acceptatie van deze *agreements*.

agreements kunnen een stimulans vormen voor verbetering van die inzet en het tempo van gebiedsontwikkeling verhogen, zonder dat dit ten koste van de kwaliteit gaat.

Unsolicited proposals

Tot slot het derde item. In Engeland is het

Engelse ontwikkelaars zijn beter dan Nederlandse in 'belangen-management'

Net als in Nederland zijn in Engeland regelmatig klachten te horen over de kwalitatieve en kwantitatieve inzet van de (lokale) overheid bij gebiedsontwikkeling. *Performance*

veel gebruikelijker dat ontwikkelaars ongevroegde voorstellen, *unsolicited proposals* doen voor gebiedsontwikkelingen. Al dan niet ondersteund met (grond)posities. Ontwikkelaars nemen een proactieve, strategische houding aan, een *development-approach*. De Engelse ontwikkelaars nemen niet alleen initiatief, zij spelen met hun voorstellen in op maatschappelijke belangen en publieke belangen. Zij gaan bijvoorbeeld ook zelf in gesprek met de bevolking en met maatschappelijke organisaties. Engelse ontwikkelaars hebben dus meer competenties voor en ervaring met 'belangen-management' als substantieel onderdeel van hun voorstellen. De Engelse overheid heeft de gewoonte om goede onderbouwde voorstellen zeer serieus te bejegenen. Botweg afwijzen of niet reageren is er niet bij. Dat hangt mede samen met het feit dat de *unsolicited proposals* goed inspelen op de opgaven waar de lokale overheid voor staat. Plus met het feit dat de lokale overheden van de centrale overheid duidelijke targets

Luchtfoto King's Cross London



voor woningbouw hebben gekregen. Voor het realiseren daarvan zijn ze natuurlijk weer afhankelijk van private investeringsbereidheid. De *unsolicited proposals* leveren bewijsvoering voor de nut en noodzaak van

er veel meer bepaald door (grote) individuele gebiedsgerichte projecten. Hun *development-led* ruimtelijke ontwikkeling is in feite zuiverder gebiedsontwikkeling dan bij ons. De indruk bestaat dat in Nederland de ge-

component. Als we anders willen, dan kan het ook, maar niet van de ene op andere dag. In de afgelopen vijftien jaar heeft zich in Nederland zo'n culturele verandering voltrokken: marktpartijen zijn in het klassieke domein van de overheid doorgedrongen en hebben meer zeggenschap op het (schaal-) niveau van de feitelijke gebiedsontwikkeling, in uiteenlopende wisselzangen met de overheid. En dat zonder dat de relevante regelgeving is aangepast. Ook de drie in dit artikel genoemde 'lessen' zijn zonder aanpassing van regelgeving in ons land toe te passen. Is de tijd rijp voor volgende stappen? Met spelen van leentjebuur kan naar ons idee het tempo van de gebiedsontwikkeling omhoog, met respect voor realisering van publieke belangen, het maatschappelijk debat rond gebiedsontwikkelingen en de kwaliteit van uiteindelijk resultaat. ◀◀

Als we anders willen, dan kan het ook, maar niet van de ene op andere dag

een gebiedsontwikkeling, overigens zonder dat dit ten koste gaat van de publieke middelen.

Hier treedt een verschil met de manier van werken in de fase van de (strategische) planvorming in ons land helder aan het licht: strategische planning voor grotere gebieden is een zaak voor overheid (met discussie over de vraag welke overheid het voortouw moet nemen). Ontwikkelende marktpartijen worden binnen die overheidskaders vroeger of later bij de planvorming betrokken. De Engelse gebiedsontwikkeling is minder *plan-led* dan de Nederlandse: de ruimtelijke ontwikkeling wordt

gebiedsontwikkeling of het project in relatie tot zijn (ruime) omgeving ook feitelijk meer aandacht krijgt: de inpassing is beter. Het zoeken een juiste balans tussen *plan-led* en *development-led* is daarom een zinvolle bezigheid.

Culturele verschillen

De verschillen tussen de Engelse en Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling zijn in belangrijke mate cultureel bepaald. Ook als we selectief willen winkelen in die Engelse praktijk en bepaalde werkwijzen en instrumenten in ons land willen introduceren, hebben wij te maken met die culturele

**Friso de Zeeuw is praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling, Fred Hobma is universitair hoofddocent Bouwrecht TU Delft. Bouwfonds gaf financiële ondersteuning voor de uitvoering van het onderzoek. Onderzoekswerk is verricht door de Afdeling Real Estate & Housing van de TU Delft, OTB en University of the West of England.*