

TBR 2009/180

De nieuwe Engelse wetgeving voor de ruimtelijke ordening en haar toepassing bij gebiedsontwikkeling

Mr. F.A.M. Hobma en prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw¹

1. Inleiding

Op 1 juli 2008 is in Nederland de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden.² Nederland is niet het enige land met een nieuwe wet voor de ruimtelijke ordening. Engeland ging ons voor. Op 13 juli 2004 trad daar *the Planning and Compulsory Purchase Act 2004* in werking.³ Net als in Nederland kent de nieuwe wet grote wijzigingen ten opzichte van de voorgaande wet.⁴ De achterliggende doelen voor de Nederlandse en Engelse wet zijn goed vergelijkbaar. Ook in Engeland was vergroting van de efficiëntie en effectiviteit van de besluitvorming in de ruimtelijke ordening het belangrijkste doel.⁵ En net als in Nederland moet ook de Engelse wet een duurzame (ruimtelijke) ontwikkeling bevorderen.

In dit artikel wordt *the Planning and Compulsory Purchase Act 2004* en haar toepassing bij gebiedsontwikkeling belicht. Onder gebiedsontwikkeling verstaan we de gebiedsgewijze ontwikkeling van met elkaar samenhangende en elkaar versterkende combinaties van functies. Een voorbeeld is de ontwikkeling van een (deel van een) VINEX-wijk met woningen, scholen, openbaar gebied en winkels. Dit in tegenstelling tot monofunctionele objectontwikkeling, zoals een bouwblok dat enkel uit woningen bestaat. Juist voor gebiedsontwikkeling is recent belangstelling ontstaan voor de Engelse aanpak. Dat hangt samen met de zoektocht naar een model voor gebiedsontwikkeling dat een grotere scheiding kent tussen het publieke en private domein dan de in Nederland gebruikelijke publiek-private

samenwerkingsverbanden. Het model dat verkend wordt heeft een terugtrekkende, kaderstellende overheid en een grotere rol voor de private partij(en). Zo'n model - in de sfeer van het in ons land op bescheiden schaal toegepaste concessiemodel⁶ - zou voor publieke en private partijen voordelen kunnen opleveren. Gezien de interesse voor een model met een andere rolverdeling tussen private en publieke sector dan gebruikelijk, ligt het voor de hand om de blik te richten op Engeland. In dat land is immers van oudsher de invloed van private partijen op het ontwikkelingsproces (veel) groter dan in Nederland. In het verlengde van de belangstelling voor Engeland doet het onlangs verschenen rapport *Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk verslag van een onderzoek naar de karakteristieken en werking van gebiedsontwikkeling in dat land*.⁶ In dit artikel concentreren wij ons verder op de wettelijke bevoegdheden van de Engelse overheid.

De reeds genoemde *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* (PCPA 2004) is overigens niet de enige 'moederwet' betreffende de ruimtelijke ordening in Engeland. De PCPA 2004 is gekomen naast de reeds bestaande *Town and Country Planning Act 1990*. Overigens wijzigt de PCPA 2004 op vele punten de *Town and Country Planning Act 1990* (TCPA 1990). In feite kent Engeland dus twee algemene wetten voor de ruimtelijke ordening. Beide wetten komen in dit artikel in samenhang aan de orde.⁷

¹ Fred Hobma en Friso de Zeeuw zijn als hfd. Bouwrecht, resp. praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling verbonden aan de TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afdeling Real Estate & Housing. De Zeeuw is tevens verbonden aan Bouwfonds Ontwikkeling.

² *Stb.* 2008, 227.

³ De wet ontfing *Royal Assent* op 13 mei 2004. Inwerkingtreding vond twee maanden later plaats door middel van een *commencement order*.

⁴ Niettemin is de parlementaire behandeling in Engeland aanzienlijk sneller gegaan dan in Nederland. In december 2002 werd het wetsvoorstel aangeboden aan het Lagerhuis en in juli 2004 trad de wet in werking. De periode tot inwerkingtreding besloeg 18 maanden. In Nederland duurde dit traject 61 maanden.

⁵ J. Cameron Blackhell, *Planning Law and Practice*, Routledge-Cavendish Publishing, Abingdon, 2005, p. 14.

⁶ F. Hobma, E. Louw, M. Spaans en M. van der Veen, *Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk*, 2008. Onderzoek in opdracht van Bouwfonds Ontwikkeling. Te raadplegen via www.gebiedsontwikkeling.tudelft.nl onder 'publicaties'.

⁷ De in dit artikel genoemde wetten zijn te raadplegen via de website *United Kingdom Legislation* www.opsi.gov.uk/legislation/uk.

2. Relevantie

Er is in ons land traditioneel weinig aandacht voor het Engelse ruimtelijke ordeningsrecht. Bregman besteedde er ruime aandacht aan in zijn proefschrift uit 1999; dat betrefte de inmiddels deels 'oude' Engelse wetgeving.⁸ In de voorbereiding van de Wet ruimtelijke ordening is Engeland betrokken in een internationaal rechtsvergelijkend onderzoek naar planschadevergoeding.⁹ Verder betrok de Nijmeegse hoogleraar planologie Needham de Engelse wetgeving in zijn studie uit 2006 over de relatie tussen ruimtelijke planning en (eigendoms)rechten.¹⁰

Overigens is de belangstelling voor rechtsvergelijking van ruimtelijke ordeningswetgeving wel groeiende. Zo werden in 2007 (in ons land) twee internationale gemeenschappen op dit gebied opgericht. Met steun van het Ministerie van VROM is het *Platform of Experts in Planning Law* opgericht. Het Instituut voor Bouwrecht beheert de website.¹¹ Iets meer planologisch georiënteerd is de *International Academic Association on Planning, Law and Property Rights*.¹² Meer in het algemeen vroeg Backes onlangs in zijn inaugurele Maastrichtse rede aandacht voor het belang van rechtsvergelijking in het bestuursrecht.¹³

De relevantie van dit artikel is erin gelegen dat we laten zien dat de Engelse wetgever op een aantal punten andere keuzes heeft gemaakt dan de Nederlandse. Die andere keuzes dienen ons ter inspiratie en lering. Voor een aantal met gebiedsontwikkeling samenhangende vraagstukken is het interessant om naar de Engelse oplossingen te kijken. In dat verband komen in dit artikel aan de orde:

- de vergaande wettelijk gegarandeerde betrokkenheid van (groepen uit) de lokale gemeenschap bij de voorbereiding van lokale ruimtelijke plannen;
- regelarme zones;

- de rol van een masterplan bij de toetsing van bouwaanvragen;
- de (eenvoudige) wijze waarop de lokale overheid bij de toetsing van bouwaanvragen kan afwijken van het wettelijke lokale ruimtelijke plan;
- overeenkomsten tussen lokale overheid en ontwikkelaars over het serviceniveau van de overheid.

Dit artikel beperkt zich tot de regelgeving voor Engeland. Voor Wales en Schotland gelden deels andere regels.¹⁴

3. Staats- en bestuursrechtelijk kader

Alvorens specifiek op de Engelse wetgeving voor de ruimtelijke ordening in te gaan schetsen we enkele principes van het staats- en bestuursrechtelijke kader waarbinnen gebiedsontwikkeling plaatsvindt.

3.1 Bevoegdheden lagere overheden

Engeland kent geen Grondwet waarin de diverse overheidsbestuurslagen bevoegdheden toegedeeld krijgen. Deze bevoegdheden, maar ook het bestaan van de bestuurslagen zelf, worden door de centrale overheid bepaald. Dat is een politiek proces waarin de regering, naar gelang haar politieke agenda, de lokale overheden aanzienlijk meer of minder bevoegdheden kan toekennen en aftemen. Daarnaast kan de centrale overheid voor de ontwikkeling van een bepaald gebied een apart lichaam instellen, in het bijzonder een *Urban Development Corporation*.¹⁵ Dit is naar Nederlandse begrippen een zelfstandig bestuursorgaan. Urban Development Corporations zijn actief in gebieden waarvan de (her)ontwikkeling van nationaal belang is. Het betreffende gebied wordt dan onttrokken aan de planningsbevoegdheden van de lokale overheden.

8 A.G. Bregman, *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming: naar maatwerk zonder versnippering*, Kluwer, Deventer, 1999, p. 187 e.v.

9 H.J.A.M. van Geest e.a., *Vergelijking planschaderegelingen*, Onderzoeksreeks Rijksplanologische Dienst, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2003. Overigens is in 2006 en 2007 een uitgebreidere rechtsvergelijking verschenen op het terrein van de planschadevergoeding. Ook Engeland maakte deel uit van die vergelijking. Zie het Symposium on Regulatory Takings in Land-Use Law: A Comparative Perspective on Compensation Rights, *Washington University Global Studies Law Review*, Volume 5, Number 3 (2006) en Volume 6, Number 1 (2007). Beide afleveringen onder redactie van de Israëlische hoogleraar R. Allerman.

10 B. Needham, *Planning, Law and Economics; The rules we make for using land*, Routledge, Abingdon, 2006.

11 www.internationalplanninglaw.com.

12 <http://planning-law.socsci.uva.nl>.

13 Ch.W. Backes, *Suum Cuique? Enkele opmerkingen over de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter*, Boom, Den Haag, 2009. Ook: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=14890>.

14 *The Government of Wales Act 1998 en the Scotland Act 1998* hebben belangrijke bevoegdheden overgedragen van het parlement van het Verenigd Koninkrijk naar de National Assembly for Wales en het Schots parlement.

15 De Secretary of State heeft deze bevoegdheid op grond van section 134 van de *Local Government, Planning and Land Act 1980*.

Dit komt in de praktijk regelmatig voor. Het gaat het om grote (her)ontwikkelingen, zoals de London Docklands. Urban Development Corporations hebben een beperkte levensduur van ongeveer 10 jaar. Het past in de Engelse staatsrechtelijke verhoudingen dat de nationale overheid de ontwikkeling van dit soort gebieden naar zich toe trekt.

Omdat bevoegdheden tussen overheden in dezelfde bestuurslaag kunnen verschillen wordt in Engeland gesproken over de *Local Planning Authority* (LPA) en niet over de gemeente.

3.2 Strikte scheiding publiek en privaat domein

In Engeland mogen overheden in principe niet als marktpartij optreden. Zo mogen overheden geen actief grondbeleid voeren. Lagere overheden mogen dus niet - zoals in Nederland - proactief grond verwerven en deze tot bouwlocatie ontwikkelen. Overheden mogen alleen grond kopen voor het realiseren van publieke werken zoals wegen. In sommige gevallen hebben zelfstandige bestuursorganen, zoals de Urban Development Corporations, wel de bevoegdheid gekregen om actief grondbeleid te voeren.

Overheden mogen niet zonder meer in publiek-privé samenwerkingsconstructies deelnemen waarbij marktrisico's mogelijk binnen het publieke domein komen te liggen. Dit is alleen toegestaan met uitdrukkelijke toestemming van de centrale overheid. Publiek-privé samenwerking in de vorm van een rechtspersoon waarin (financiële) risico's worden gedeeld zijn in Engeland dus ongebruikelijk. Het principe van de strikte scheiding tussen publiek en privaat domein is fundamenteel verschillend van Nederland.

3.3 Grote rol centrale overheid

De voor ruimtelijke ordening verantwoordelijke minister is de *Secretary of State of the Department for Communities and Local Government*. Deze heeft veel vrijheid om te interveniëren in regionale en lokale ruimtelijke ordeningsprocedures. Dit gebeurt door middel van zijn *call-in power*. Hij kan hierdoor interveniëren in projecten op regionaal of lokaal niveau. Dat doet hij door tussenbeide te komen in de vergunningprocedure. Normaliter worden aanvragen om *planning permission* (waarover hieronder meer) beoordeeld door de *Local Planning Authority*. Section 77 van de TCPA 1990 geeft de *Secretary of State* evenwel de bevoegdheid om tussenbeide te komen, in die zin dat hij kan besluiten dat de aanvraag door hem beoordeeld moet worden.

Moore vermeldt dat in het jaar 2006/7 de *Secretary of State* 80 keer in lokale of regionale vergunningprocedures heeft geïntervenieerd.¹⁶ Dit reflecteert de sterke rol van de nationale overheid in de ruimtelijke ordening in Engeland? ook waar het lokale aangelegenheden betreft.

4. Planning permission

In Nederland zijn de planologische toestemming om te bouwen en de bouwtechnische toestemming om te bouwen samengenomen in één vergunning, de bouwvergunning. In Engeland zijn deze gescheiden. Planologische toestemming om te bouwen wordt verkregen middels de *planning permission*. Vergelijkbaar met art. 40 Woningwet bepaalt section 57(1) TCPA 1990 dat 'planning permission is required for the carrying out of any development of land'. Bouwtechnische toestemming wordt verkregen via de *building regulations approval*. Bevoegd gezag is in beide gevallen de *Local Planning Authority*. In dit artikel laten we de *building regulations approval* verder buiten beschouwing. De *Local Planning Authority* bij *planning permissions* is een *council* (Borough Council, District Council, City Council).

Een *council* kent een orgaan dat de aanvragen voor *planning permissions* beoordeelt: het *Development Council Committee*. In plaats daarvan kan een aanvraag worden beoordeeld door een ambtenaar die daartoe de bevoegdheid gedelegeerd heeft gekregen. Een *Development Council Committee* bestaat uit leden van de *decouncil*, enigszins vergelijkbaar met onze gemeenteraad. De overgrote meerderheid van aanvragen om *planning permission* wordt beoordeeld door een gedelegeerd ambtenaar. Dit betreft de kleinere en niet-controversiële bouwplannen.

Bij grote en complexe ontwikkelingsprojecten kan een ontwikkelaar een zogenaamde *outline planning permission* aanvragen.¹⁷ Daarin worden alleen de algemene principes van het voorgestelde plan uitgewerkt. Dit wordt vooral toegepast wanneer de ontwikkelaar de haalbaarheid van zijn plan wil testen; met andere woorden: als er grote onzekerheid is. In Engeland wordt bij gebiedsontwikkeling veelal een *outline planning permission* aangevraagd. Wanneer de ontwikkelaar meer zekerheid heeft over de haalbaarheid van de plannen - als de *outline planning permission* is afgegeven - kan worden overgegaan tot de volledige aanvraag. Deze volgorde wordt door ontwikkelaars in Engeland veel toegepast.

16 V. Moore, *A practical approach to planning law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 16.

17 Art. 2 Town and Country Planning (Applications) Regulations 1988.

De sections 70(2) TCPA 1990 jo. 38(6) PCPA 2004 bepalen dat de *Local Planning Authority* een het besluit inzake een aanvraag voor een *planning permission* in overeenstemming neemt met het *development plan*, 'unless material considerations indicate otherwise'. Dit betekent dat als een voorgestelde ontwikkeling in overeenstemming is met het *development plan* de *planning permission* toegekend zou moeten worden, tenzij *material considerations* de andere kant op wijzen. Andersom betekent het ook dat als een voorgestelde ontwikkeling niet past binnen het *development plan* de aanvraag afgewezen zou moeten worden, tenzij *material considerations* met zich mee brengen dat de toestemming toch gegeven zou moeten worden.¹⁸

Wat precies een 'development plan' is wordt in de volgende paragraaf behandeld.

5. Development plan

5.1 Status van het development plan

Lange tijd hadden de Engelse lokale ruimtelijke plannen geen speciale status bij de beoordeling van aanvragen om een *planning permission*. Het *development plan* was slechts een van de *material considerations* die in aanmerking werden genomen bij de beoordeling van aanvragen. De Engelse ruimtelijke ordening kon dan ook lange tijd *development-led* worden genoemd. Dat hield in dat voor ontwikkelaars die het initiatief namen bij de gebiedsontwikkeling het niet op voorhand duidelijk was of en onder welke condities overheden aan dergelijke initiatieven hun medewerking willen verlenen. De lokale overheid was reactief en bepaalde groten-deels pas naar aanleiding van private initiatieven haar eigen ruimtelijke standpunten.

In 1991 is hierin voor het eerst verandering gekomen door de *Planning and Compensation Act 1991*. Section 26 van deze wet gaf aan het *development plan* een bijzondere status. De PCPA 2004 bevestigt dit in section 38(6) in iets gewijzigde bewoordingen.

If regard is to be had to the development plan for the purpose of any determination to be made under the planning Acts the determination must be made in accordance with the plan unless material considerations indicate otherwise.

Sinds 1991 legt de wet dus meer nadruk op een *plan-led* ruimtelijke ontwikkeling dan voorgaande wetgeving. De betekenis van 'het overheidsplan' voor de ruimtelijke ontwikkeling is daardoor in Engeland toegenomen. De Engelse ruimtelijke

ordening is in zijn opzet minder *development-led* geworden. Het *development plan* - dat op zichzelf al langer bestond - is niet langer een 'material consideration' zonder speciaal gewicht. Integendeel, het *development plan* is leidend bij de beoordeling van aanvragen voor *planning permission*, zij het dat *material considerations* kunnen leiden tot een besluit in afwijking van het plan. Daarmee is de Engelse ruimtelijke ordening een stukje opgeschoven in de richting van het Nederlandse stelsel, waarin immers het (bestemmings)plan maatgevend is voor de planologische beoordeling van bouwvergunning-aanvragen.

In de vorige paragraaf is reeds genoemd dat de Engelse wet bepaalt dat in principe een besluit inzake een aanvraag voor een *planning permission* in overeenstemming wordt genomen met het *development plan*. Section 38(3) PCPA 2004 maakt duidelijk wat voor Engeland onder 'development plan' moet worden verstaan.¹⁹ Het *development plan* bestaat uit de *regional spatial strategy* voor de regio te samen met de lokale *development plan documents*.

Regional spatial strategies moeten worden gemaakt voor elk van de acht Engelse regio's. Ze zijn qua schaal en onderwerpen die ze bestrijken vergelijkbaar met de provinciale structuurvisies uit de Wro. Ze hebben evenwel een andere juridische status. De *Local Planning Authorities* dienen immers een aanvraag om *planning permission* te toetsen aan de *regional spatial strategy*.

Wat het wettelijke plan op lokale schaal betreft heeft Engeland met de PCPA 2004 gekozen voor een geheel nieuw systeem. Het systeem wordt het *Local Development Framework* genoemd. In de wet zelf komt deze term overigens niet voor. De Engelse wetgever was tot de conclusie gekomen dat het oude systeem van lokale plannen te complex was geworden. Locale plannen vertoonden verder vaak afwijkingen van regionaal en nationaal beleid. Voorts was de voorbereiding ervan te kostbaar een duurde de voorbereiding ook te lang. Door dit alles sloten de plannen niet goed aan bij de actuele praktijk.²⁰ Het nieuwe *Local Development Framework* zou deze problemen moeten oplossen. Het zou moeten leiden tot een grotere voorspelbaarheid van ruimtelijke besluiten van de lokale overheid. Tegelijkertijd zou het een flexibel systeem zijn.²¹

Waar het Nederlandse bestemmingsplan drie onderdelen kent - kaart (geometrische plaatsbepaling, art. 1.2.5 Bro), voorschriften en toelichting - bestaat het *Local Development Framework* uit een heel portfolio van lokale plandocumenten. Het voert te ver om

¹⁸ Moore 2007, p. 192.

¹⁹ Dit geldt voor Engeland met uitzondering van Greater London (section 28(2) PCPA 2004).

²⁰ Moore 2007, p. 45.

²¹ Cameron Blackhall 2005, p. 23. Zie ook: Explanatory Notes to the Planning and Compulsory Purchase Act 2004, no. 4.

hier alle mogelijke lokale plandocumenten te noemen. Wel noemen we twee kenmerken van het systeem. Een eerste kenmerk is dat er een onderscheid is tussen verplichte en facultatieve plandocumenten. Een tweede kenmerk is dat alleen een bepaalde set van documenten de status van *development plandocuments* heeft. Zoals uiteengezet moet een besluit op een aanvraag voor een *planning permission* in principe in overeenstemming met de *development plandocuments* worden genomen.

5.2 Verplichte en facultatieve elementen van het Local Development Framework

Het *Local Development Framework* kent een onderscheid tussen verplichte en facultatieve documenten. We geven enkele voorbeelden uit het portfolio van plandocumenten die interessant kunnen zijn voor de Nederlandse gebiedsontwikkeling.

Statement of Community Involvement

Een verplicht element van elk *Local Development Framework* is een *Statement of Community Involvement* (section 18 PCPA 2004). De nieuwe Engelse wetgeving reflecteert - veel meer dan het Nederlandse art. 3.1.6 Bro²² het belang van betrokkenheid van de gemeenschap bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen. Het principe is dat de lokale gemeenschap zo vroeg als mogelijk in de gelegenheid wordt gesteld om te participeren in de planvorming. Daarbij behoort het verschaffen van toegang tot relevante informatie en ook het actief aanmoedigen dat vanuit de gemeenschap ideevorming plaatsvindt. Verder behoort regelmatige en tijdige terugkoppeling tot de verplichtingen van de lokale overheid. *Planning Policy Statement 12* geeft uitgebreide voorschriften voor *Statements of Community Involvement*.²³ Zo moet de *Local Planning Authority* o.m. voorafgaand aan de planvorming aangeven hoe de diverse geleidingen uit de gemeenschap benaderd zullen worden. Daarbij moet bijzondere aandacht worden geschonken aan het bereiken van groepen waarvan in eerder 'consultations' is gebleken dat ze ondervertegenwoordigd waren. Ook moet van tevoren worden aangegeven welke koepelorganisaties benaderd zullen worden; ook hier weer met speciale aandacht voor groepen die normaliter moeilijk te bereiken zijn. Verder moet worden aangegeven hoe grondeigenaren en projectontwikkelaars betrokken zullen worden in de voorbereidingen van de planvorming.

22 Een *Planning Policy Statement* is een van de instrumenten van de *Secretary of State* om zijn beleid te expliciteren. Naar Nederlandse begrippen hebben ze de status van beleidsregels. Uit de rechtspraak blijkt dat het beleid in de *Planning Policy Statements* de status heeft van *material consideration*. De *Local Planning Authorities* moeten er dus rekening mee houden. Afwijking kan alleen als duidelijke en overtuigende redenen worden aangevoerd. Zie Moore 2007, p. 25 en Cameron Blackhall 2005, p. 18.

23 Wet van 22 december 2005, *Stb.* 2005, 726

24 Moore 2007, p. 38.

Interactieve planvorming en coproductie zijn in Engeland verankerd. Het idee hierachter is om te komen tot een ruimtelijk plan dat door de gemeenschap wordt 'gedragen'. Een andere overweging is dat door intensieve en vroegtijdige betrokkenheid het aantal beroepen beperkt blijft.

In Nederland gaan de verplichtingen niet zover als in Engeland. En op zichzelf genomen kan het betrekken van de gemeenschap bij de planvorming voor gebiedsontwikkeling ook plaatsvinden zonder dat wettelijke voorschriften dat bepalen. Niettemin, zo leren de Nederlandse ervaringen, kan het negeren van vroegtijdige betrokkenheid van de gemeenschap bij de (her)ontwikkeling van gebieden tot langdurige juridische problemen leiden.

Simplified Planning Zone

Een facultatief element van het *Local Development Framework* is de instelling van een *Simplified Planning Zone*. Dit is een gebied dat de lokale overheid economisch wenst te ontwikkelen en (dus) investeringen stimuleert. Voor (bepaalde gespecificeerde) activiteiten in de zone is geen *planning permission* nodig en hoeft derhalve ook geen leges te worden betaald. Het gebied is hiermee aantrekkelijker voor initiatiefnemers. Ze weten van te voren dat voor bepaalde ontwikkelingen er geen rekening hoeft te worden gehouden met de kosten van het voorbereiden van een *planning permission* en het daarbij behorende tijdsbeslag.

Het idee van de *Simplified Planning Zone* sluit aan bij de Nederlandse 'kansenzones'. Deze bestaan op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in enkele grotere steden van ons land.²⁴ Een kansenzone verschilt van een *Simplified Planning Zone* o.m. doordat de kansenzone een subsidieregeling is. *Simplified Planning Zones* sluiten verder aan bij de roep om 'regelvrije zones' die met zekere regelmaat in ons land wordt gehoord. In Engeland maken lokale overheden overigens slechts spaarzaam gebruik van de mogelijkheid om *Simplified Planning Zones* in te stellen.²⁴

Supplementary Planning Documents

Een laatste hier te noemen facultatief element van het *Local Development Framework* zijn de *supplementary planning documents*. Hieronder worden verschillende plandocumenten begrepen die gezien kunnen worden als uitwerkingen of toelichtingen van het lokale ruimtelijke beleid. Tot de *supplementary planning documents* behoren bijvoorbeeld richtlijnen voor het stedenbouwkundig en archi-

tectonisch ontwerp van het gebied (wat wij het beeldkwaliteitsplan zouden noemen) maar ook het masterplan.

In de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling speelt het masterplan - net als in Engeland? een (soms zeer) belangrijke rol. Een (Nederlands) masterplan kan eenzijdig door de lokale overheid zijn opgesteld, of in gezamenlijkheid met een of meer private partijen.²⁵ Het is niet ongebruikelijk dat een masterplan wordt aangenomen of 'goedgekeurd' door de gemeenteraad. In een masterplan kunnen bepaalde stedenbouwkundige en architectonische kwaliteiten beter worden vastgelegd dan in een bestemmingsplan. Bij de toetsing van aanvragen voor bouwvergunningen kan een masterplan evenwel geen rol spelen. In Engeland ligt dat anders. De *supplementary planning documents* behoren niet tot de lokale *development plan documents*? de set van lokale plandocumenten met een speciale juridische status? maar hebben wel gewicht als *material consideration*. In die hoedanigheid kunnen ze toch een rol spelen bij de beoordeling van aanvragen om *planning permission*.

5.3 De development plan documents

Reeds is aangeven dat de sections 70(2) TCPA 1990 jo. 38(6) PCPA 2004 bepalen dat een besluit inzake een aanvraag voor een *planning permission* wordt genomen in overeenstemming neemt met het *development plan*, tenzij *material considerations* tot een andere besluit moeten leiden. Voorts maakt section 38(3) PCPA 2004 duidelijk wat onder een *development plan* moet worden verstaan.²⁶ Het is de *regional spatial strategy* samen met de lokale *development plan documents*. Dat laatste is een bepaalde set van onderdelen van het *Local Development Framework*.

Core strategy

Tot de *development plan documents* behoort in elk geval een *core strategy*. Dit is een beleidsnota die de ruimtelijke opgaven schetst waar de lokale overheid voor staat. Alle *development plan documents* moeten in overeenstemming zijn met de *core strategy*. Deze bevat behalve het beleid ook de strategie die de lokale overheid wil volgen om de ruimtelijke opgaven te volbrengen. Het geeft gebieden aan waar nieuwe ontwikkelingen moeten plaatsvinden of gebieden die moeten worden herontwikkeld. Daarbij worden bijvoorbeeld ook aantallen woningen genoemd en de jaartallen waarop die gerealiseerd zouden moeten zijn. Bij de woningen wordt ook het percentage 'affordable housing' (sociale woningen) aangegeven. Verder bevat een *core strategy* bijvoorbeeld een opgave van het aantal vierkante meters

kantoorruimte dat in een bepaalde periode gerealiseerd moet zijn. De *core strategy* wordt ondersteund door kaarten, maar die zijn niet goed vergelijkbaar met de Nederlandse bestemmingsplankaarten. Ze bevatten bijvoorbeeld geen hoogtevoorschriften of bebouwingspercentages. Uitspraken over maximale hoogtes kan men wel aantreffen in een *core strategy*, maar ze zijn dan meestal vrij globaal en niet voor een specifiek perceel geformuleerd. Er worden dan criteria genoemd waaraan voorstellen, wat betreft hoogte, zullen worden getoetst. Een *core strategy* bevat verder geen planvoorschriften zoals in Nederland gebruikelijk.

Adopted proposals map

Tot de *development plan documents* behoort altijd een *adopted proposals map*. Het is een set van kaarten die behoort bij de *core strategy*. De aangenomen voorstellen voor ontwikkeling (of bescherming) zijn op de kaarten door middel van begrenzingen aangegeven. Daarbij behoren ook vrij globale omschrijvingen, zoals 'main shopping area'. De kaarten bevatten verder, indien van toepassing, beschermde landschappen, natuurgebieden en beschermde stadsgezichten. Voor bepaalde delen van het plangebied kunnen gedetailleerdere deelplannen ('inset maps') worden gebruikt. Bij de kaarten horen geen planvoorschriften zoals in Nederland gebruikelijk.

Area action plans

Een facultatief onderdeel van de *development plan documents* zijn de *area action plans*. Ze kunnen worden gemaakt voor gebieden die speciale aandacht behoeven. Dat kan zijn omdat het gebied (her)ontwikkeld moet worden, waarbij een goed geplande aanpak nodig is, bijvoorbeeld met een specifieke fasering. Maar de speciale aandacht kan ook bestaan uit het feit dat het gebied beschermd moet worden, terwijl er druk tot verandering op het gebied rust. Een *area action plan* voor een gebied dat (her)ontwikkeld moet worden, kan gepaard gaan met een *design code*. Deze is te vergelijken met het Nederlandse beeldkwaliteitsplan. Een *design code* kan vrij precieze rooilijnen bevatten en bouwhoogtevoorschriften, alsmede bijvoorbeeld parkeernormen. Aangezien een *design code* deel uitmaakt van een *area action plan* en een *area action plan* deel uitmaakt van de *development plan documents*, worden aanvragen voor *planning permission* er aan getoetst.

Vergelijking met Nederland

De kaarten in de *proposals map* hebben minder betekenis bij de toetsing van de aanvragen voor *planning permission* dan de Nederlandse bestemmingsplannen voor bouwvergunningen. De kaart

²⁵ We laten hier buiten beschouwing de ook bestaande mogelijkheid dat een private partij unilateraal een masterplan opstelt.

²⁶ Dit geldt voor Engeland met uitzondering van Greater London (section 28(2) PCPA 2004).

geeft weliswaar de ruimtelijke begrenzing aan die voor een bepaald vorm van grondgebruik geldt, maar geeft verder beperkte informatie.

De toetsing van bouwplannen in het kader van *planning permissions* is dan ook vooral beleidsmatig en minder specifiek locatiegericht. Daarmee bedoelen we dat bouwplannen worden getoetst of ze passen in de beleidsdoelen voor een bepaald gebied, zoals het aantal te realiseren vierkante meters kantoorruimte zoals aangeven in de *core strategy*. De regulering is veel minder op specifieke percelen gericht dan in Nederland. Dat wordt versterkt doordat planvoorschriften zoals in Nederland gebruikelijk in Engeland niet bestaan.

Een iets gedetailleerde toetsing van aanvragen voor *planning permission* is mogelijk als voor een speciaal gebied(sdeel) een *area action plan* is gemaakt. In een bij een dergelijk plan horende *design code* kunnen wel locatiespecifieke voorschriften (bouwhoogtes, rooilijnen etc.) zijn opgenomen. Dit type voorschriften kan ook voorkomen in een masterplan dat voor een specifiek gebied(sdeel) is gemaakt en dat behoort tot de *supplementary planning documents*.

Hierbij komt nog dat bij de toetsing van bouwplannen het bestuur op grond van 'material considerations' kan besluiten om af te wijken van het *development plan*. Zoals meermalen aangeven bepaalt section 38(6) PCPA 2004 dat het besluit moet worden genomen in overeenstemming met het *development plan* 'unless material considerations indicate otherwise'. Er bestaat derhalve voor het bestuur een inherente bevoegdheid om af te wijken van het *development plan*. Daarvoor is geen aparte planologische procedure vereist, zoals het Nederlandse projectbesluit (afdeling 3.3 Wro). Wat wel en wat niet 'material considerations' zijn is (uiteraard) onderwerp van uitgebreide case law waarop in het verband van dit artikel niet nader wordt ingegaan.²⁷

6. Planning performance agreements

In de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling wordt met zekere regelmaat kritiek geuit op het serviceniveau van de gemeenten. Zo wordt vanuit private partijen wel gewezen op een gebrek aan continuïteit en professionaliteit die vanuit de publieke partij (gemeente) wordt geboden aan de private partij (de ontwikkelaar). We moeten dan bijvoorbeeld denken aan regelmatige personele wisselingen bij gemeenten, de vaak grote tijdsspanne die de gemeente nodig heeft voordat besluiten

worden genomen over vergunningaanvragen en de kwalitatief niet altijd hoogwaardige dienstverlening. De Commissie-Mans maakte onlangs soortgelijke opmerkingen betreffende de gemeentelijke inzet bij handhaving van de VROM-regelgeving.²⁸

In Engeland is dit probleem evenmin onbekend. Een oplossing die daar sinds enige tijd wordt toegepast is het sluiten van een *planning performance agreement* tussen lokale overheid en private ontwikkelaar.²⁹ Er bestaan van dergelijke overeenkomsten meer varianten. Uit het eerder aangehaalde onderzoek *Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk* blijkt dat deze overeenkomsten in populariteit winnen.³⁰

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

Een verdergaande variant van *performance agreements* houdt in dat er afspraken worden gemaakt over het niveau van dienstverlening door de gemeente. Overeengekomen wordt bijvoorbeeld dat de gemeente binnen een bepaalde tijd reageert op vragen van de ontwikkelaar, of dat een vaste persoon met kennis van zaken binnen de gemeente wordt vrijgemaakt als direct aanspreekpunt voor de ontwikkelaar. De Engelse ervaring is dat dergelijke afspraken het gebiedsontwikkelingsproces kunnen versnellen.

In Engeland is het niet ongebruikelijk dat tegenover deze diensten een vergoeding door de ontwikkelaars staat. De *Local Government Act* staat ook toe dat de lokale overheid een vergoeding vraagt voor de activiteiten die ze ter uitvoering van de *planning performance agreement* verricht. Die vergoeding kan in de praktijk verschillende vormen aannemen: meer of minder direct verband houdend met de dienstverlening. Een voorbeeld van een minder directe vergoeding is dat de ontwikkelaar investeert

27 Zie voor een bondig overzicht Cameron Blackhall 2005, p. 154 a.v.

28 Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie-Mans), juli 2008.

29 Voor dit type overeenkomst worden ook wel andere namen gebruikt.

30 Zie noot 6.

in de slechte kwaliteit van een bestaand sociaal woningbouwcomplex op het grondgebied van de lokale overheid. Een meer directe vergoeding is dat de ontwikkelaar gelden aan de lokale overheid ter beschikking stelt waarmee de lokale overheid medewerkers kan betalen c.q. aantrekken die taken in het kader van de dienstverlening voor de planvorming en ontwikkeling verrichten, zoals de behandeling van verzoeken om vergunningen. Dat doet zich voor in situaties waarin de betreffende lokale overheid kwalitatief of kwantitatief onderbezet is. Bij vergoedingen die deze vorm aannemen speelt - zoals te verwachten - wel een 'ethisch' punt; het mag uiteraard niet zo zijn dat medewerking wordt 'gekocht'. In Engeland, waar het plannings- en ontwikkelingsproces zwaar leunt op onderhandelingen, is men zich daarvan zeer bewust. 'Ethisch handelen' is daar dan ook al lange tijd een belangrijk thema.

Het lijkt ons goed mogelijk dat ook in Nederland dergelijke *planning performance agreements* (meer) toegepast gaan worden. Het kan bijdragen aan een oplossing voor kritiek op het serviceniveau van gemeenten. In feite kunnen de afspraken worden gezien als een uitbouw van de in ons land veel gebruikte bestemmingsplanovereenkomsten.³¹ In die overeenkomsten wordt - kortweg? de (inspannings) verplichting neergelegd voor gemeenten om het bestemmingsplan dat ter zake van het plangebied zal worden vervaardigd, op de kortst mogelijke termijn de wettelijk voorgeschreven procedure te laten doorlopen. De ratio van bestemmingsplanovereenkomsten is dat de wederpartij van de gemeente (private investeerders, voornamelijk ontwikkelaars en beleggers) op voorhand de zekerheid krijgt dat de gemeente zich zal inspannen om de investeringen publiekrechtelijk te steunen. *Planning performance agreements* passen naar ons inzicht in de sfeer van bestemmingsplanovereenkomsten.

7. Afsluiting

De Engelse wetgever heeft met de nieuwe *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* naar eigen zeggen gekozen voor een modern en flexibel instrumentarium voor de lokale ruimtelijke ordening. Er is niet gekozen voor één allesomvattend statisch plan, maar voor een dynamisch portfolio aan plan-

documenten, het *Local Development Framework*. De flexibiliteit bestaat er o.a. uit dat het framework verplichte en facultatieve elementen kent. Verder kunnen de afzonderlijke elementen periodiek worden geactualiseerd. Geconstateerd moet worden dat het *Local Development Framework* sterk verschilt van het Nederlandse gemeentelijke instrumentarium.

Een bepaalde set van documenten uit het framework, de *development plan documents*, heeft een bijzondere status. Deze documenten worden gebruikt bij de toetsing van aanvragen voor *planning permission*.

In commentaren op de nieuwe Engelse *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* wordt er op gewezen dat met deze nieuwe wet de regelgeving een stap verder is gegaan in de richting van een *plan-led* ruimtelijke ontwikkeling. *Plan-led* staat dan tegenover *development-led*, waarin de lokale overheid reactief, pas naar aanleiding van private initiatieven, haar eigen ruimtelijke standpunten formuleerde. Niettemin blijft er een groot verschil bestaan met de Nederlandse regelgeving: een plan in de zin van het bestemmingsplan waarin op juridisch bindende wijze planvoorschriften zijn vastgelegd kent Engeland niet.

Ondanks de verschillen tussen Engeland en Nederland in wetgevingcultuur en planningstraditie, kan het zinvol zijn om naar de Engelse wetgeving en praktijk van ruimtelijke ordening te kijken. Niet zozeer om één op één Engelse oplossingen over te nemen, maar als inspiratie voor een aantal vraagstukken rondom gebiedsontwikkeling in ons land. Om die reden bespreken we onder meer de (eenvoudige) wijze waarop de lokale overheid bij de toetsing van bouw aanvragen kan afwijken van het wettelijke lokale ruimtelijke plan. Ook vestigden we aandacht op de Engelse regelarme zones. Voort geldt volgens ons dat bepaalde Engelse oplossingen niet contextgebonden zijn; zo kunnen *planning performance agreements* ook in de Nederlandse context worden toegepast. Zo bezien kan rechtsvergelijking bijdragen aan verbetering van de eigen nationale ruimtelijke regelgeving en praktijk van gebiedsontwikkeling.

31 Hoewel veel toegepast bij gebiedsontwikkeling, zijn bestemmingsplanovereenkomsten niet van kritiek ontbloot. Zie in kritische zin H.Ph.J.A.M. Hennekens, De bestemmingsplanovereenkomst: een hachelijk rechtsavontuur. *Gal*, jaargang 145, nr. 7007, 7 april 1995. En ook: W.H.M.A. Pluimakers, De wetgever en besluitvormingsprocedures over grote projecten. In: A. Driesprong, M.V. van Ginkel, H.G. Heegstra en W.H.M.A. Pluimakers, *Lax aquarum, Liber amicorum: opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000.