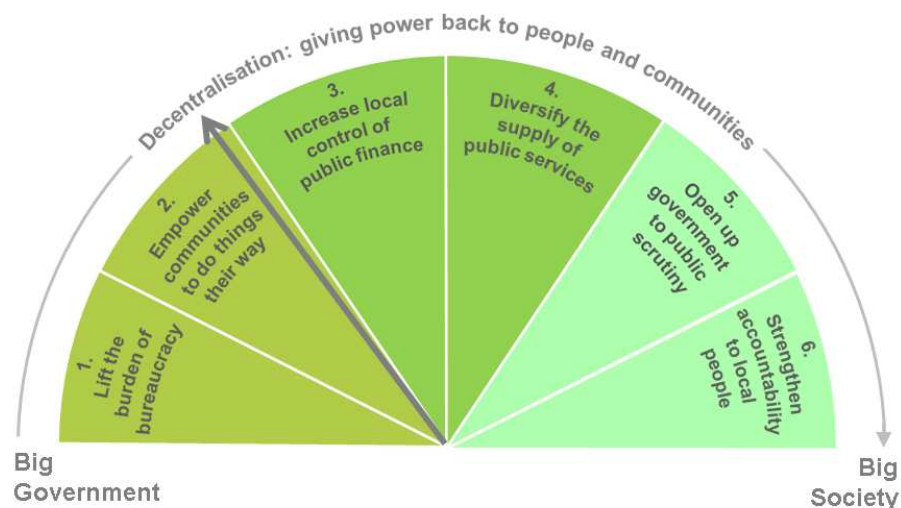


GEBIEDSONTWIKKELING OP ZIN ENGELS: LESSEN UIT HET VERENIGD KONINKRIJK?

Piet Renooy

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), legt veel taken en verantwoordelijkheden op een lager ruimtelijk niveau dan voorheen gebruikelijk was. Minister Schultz van Haegen benadrukte in haar Planologielezing van 2012 dat nog nooit zoveel zeggenschap was overgedragen naar andere overheden, burgers en ondernemers. Tegelijkertijd is, bijvoorbeeld met de ontwikkeling van de Omgevingswet, een proces gestart om de ruimtelijke regelgeving eenvoudiger te maken. Decentralisatie en deregulering moeten de gedachte van de minister dichterbij brengen, namelijk planologie in de handen van mensen geven in plaats van in die van overheden en maatwerk leveren door lokale oplossingen te bedenken voor lokale problemen. Kortom gebiedsontwikkeling op het laagste niveau.

Het is precies die gedachte die de basis is voor een omvangrijke wetswijziging in Engeland. De Engelse regering waarin conservatieven en liberalen samenwerken, heeft een duidelijke beleidsprioriteit: een verschuiving van de macht van de centrale overheid naar maximale beleidsvrijheid en bevoegdheden op het lokale niveau. De conservatieven noemen het een verschuiving van 'Big Government' naar 'Big Society', de liberalen spreken liever over verdergaande liberalisering. Het effect is hetzelfde: radicale decentralisatie. De Engelse overheid onderscheidt daarbij zes stappen zoals hieronder weergegeven.



De Localism Act

Op de valreep van 2010 presenteerde de Britse regering de Localism Bill, een wetsvoorstel met de concretisering van de ideeën om bevoegdheden te verschuiven van centrale naar lokale overheden en van overheden naar burgers en bedrijven. De 'Bill' werd bijna een jaar later (16 November 2011) 'Act', waarmee de grote veranderingen van kracht werden op een viertal terreinen, te weten:

- meer vrijheden voor lokale overheden;
- nieuwe rechten en meer zeggenschap voor lokale gemeenschappen en individuen;
- democratisering van het systeem van ruimtelijke planning;
- decentralisatie zeggenschap sociale huisvesting.

De toegenomen vrijheden voor lokale overheden uiteten zich vooral in een vorm van ontwikkelingswetgeving in plaats van toelatingwetgeving. Voorheen mochten lokale overheden beleid maken op terreinen waarop dat was toegestaan. Onder de nieuwe Act mogen lokale overheden zich bemoeien met alle terreinen tenzij het expliciet (bij wet) is verboden ('general power of competence').

Daarnaast wordt het kiezen van de burgemeester gestimuleerd.

Vanuit een ruimtelijk oogpunt zijn vooral de volgende maatregelen interessant:

- het afschaffen van regionale ruimtelijke strategieën;
- het recht van gemeenschappen 'to challenge';
- het recht van gemeenschappen 'to bid';
- het recht van gemeenschappen om te ontwikkelen/bouwen;
- het recht van gemeenschappen om 'buurt ontwikkelingsplannen' (lokale bestemmingsplannen) op te stellen;
- de mogelijkheid om ontwikkelaars te belasten ten behoeve van investeren elders in de gemeenschap;
- het flexibiliseren van het systeem van sociale huisvesting.

Al deze maatregelen zijn erop gericht het planningsysteem, dat tot voor kort centraal gestuurd werd helderder, transparanter, democratischer en effectiever te maken.

Hieronder beschrijven we de belangrijkste maatregelen in de volgorde van de eerder geschetste zes stappen op de weg naar 'Big Society'.

1. Verminderen bureaucratie

Afschaffen van regionale strategieën

De 'Regional Spatial Strategies' (RSS) vormden sinds 2004 het kader voor ruimtelijke planning in het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van London). De RSS-en bevatten een visie op de regionale ruimtelijke ontwikkeling en schetsten onder meer cijfers over de regionale woningbehoefte (en dus bouwproductie). Verder waren ook de plannen met transport, milieu en afvalmanagement opgenomen in de RSS. Wanneer een RSS eenmaal was vastgesteld, konden lokale autoriteiten hiervan hun Local Development Documents afleiden, een praktijk die enigszins is te vergelijken met de Nederlandse situatie met structuurvisies/omgevingsplannen en lokale bestemmingsplannen.

In de praktijk verliep het op- en vaststellen van de RSS-en niet vlekkeloos, mede door de niet geringe bureaucratie die ermee gepaard ging.

In 2010 kondigde de nieuwe regering aan de RSS af te schaffen onder de nieuwe Localism Act. Lokale overheden kregen daarbij de vrijheid zelf de bouwproductie te plannen zonder zich aan regionale doelen of afspraken te hoeven houden.

Deze maatregel kan worden gezien als een invulling van de eerste stap naar 'Big Society', namelijk het verminderen van de bureaucratische lasten.

2. Mogelijkheden bieden aan gemeenschappen

Het 'right to challenge' en 'right to bid'

De tweede stap naar 'Big Society' is het geven van mogelijkheden aan lokale gemeenschappen om de zaken aan te pakken zoals zij dat willen ('empowerment'). Een belangrijk onderdeel daarvan is het recht om 'uit te dagen', het right to challenge. Dit recht biedt (groepen) bewoners de kans om diensten die vooral door (lokale) overheden worden geboden zelf te gaan uitvoeren. Te denken valt aan groenvoorziening, postbezorging, snelheidscontroles en dergelijke.

Het recht om 'te bieden' heeft betrekking op de mogelijkheid om bepaalde gebouwen (maar ook ander vastgoed zoals zwembaden e.d.) in de gemeente aan te wijzen als waardevol voor de gemeenschap. In het geval dat die gebouwen te koop aangeboden gaan worden, krijgt de gemeenschap de mogelijkheid als eerste te beïden (voorkeursrecht). Hierdoor ontstaat de mogelijkheid deze gebouwen of voorzieningen te behouden en mogelijk op een andere manier te gaan exploiteren. Dit gecombineerd met de mogelijkheid zelf bestemmingsplannen te kunnen gaan maken maakt duidelijk dat er op ruimtelijk gebied nogal wat macht verschuift naar de lokale gemeenschap.

Neighbourhood planning

In het kader van de 'empowerment' is ook de nieuwe mogelijkheid op lokaal niveau plannen te maken van belang. Onder de nieuwe Act krijgen gemeenschappen de mogelijkheid zelf ruimtelijke (bestemmings-)plannen te maken: waar komen woningen? waar bedrijven? et cetera. Wanneer lokale groepen een dergelijk plan ontwikkelen en het is niet in strijd met hogere wet- of regelgeving, dan kan het worden voorgelegd in een referendum. Krijgt het

plan een meerderheid in dat referendum, dan is de lokale overheid verplicht het uit te voeren.

Om alle burgers voldoende mogelijkheden te bieden om zulke plannen te ontwikkelen, zijn de lokale planningsautoriteiten verplicht de burgers te steunen bij het ontwikkelen van de plannen. De overheid heeft daar bovendien een budget voor ter beschikking gesteld.

3. Versterken lokale beschikking over publieke middelen

Deze derde stap op weg naar het ideaal van de 'Big Society' geeft op verschillende manieren bevoegdheden aan lokale overheden en burgers.

Belasting referendum

Tot voor de Localism Act was een toestemming van de centrale overheid nodig wanneer lokale overheden lokale belasting boven een bepaald niveau brachten. Door de Localism Act is de bevoegdheid in te stemmen met hogere lokale belastingen komen te liggen bij de bewoners van het gebied waar het over gaat. Zij mogen zich in een referendum (bindend) uitspreken over voorgestelde extra hoge lokale belastingen.

Meer greep op onroerendgoedbelasting bedrijven

Een volgende versterking van de lokale overheid is het verhogen van de controle over lokale onroerendgoedbelasting voor bedrijven. Colleges van B&W mogen aan bedrijven op hun gebied kortingen geven op deze belasting wanneer zij dit een goed instrument vinden om de werkgelegenheid te bevorderen.

Overheveling

Tot slot is er de mogelijkheid gekomen om flexibeler om te gaan met de zogenoemde infrastructuurheffing. Volgens die heffing dienen ontwikkelaars bij de bouw van nieuwe woningen of bedrijven een heffing te betalen die bedoeld is om geïnvesteerd te worden in infrastructuur in de wijk of buurt. Onder de nieuwe Act kan die heffing ook voor andere doeleinden in de gemeenschap worden ingezet. Daarnaast heeft de lokale overheid nu ook de bevoegdheid om te bepalen dat een deel van die inkomsten worden ingezet in het (deel)gebied waar de ontwikkelingen plaatsvinden. De gedachte hierachter is dat bewoners zich daardoor minder snel zullen keren tegen geplande ontwikkelingen.

Dit is actueler geworden aangezien ontwikkelaars onder de Act de verplichting hebben gekregen om lokale gemeenschappen te raadplegen over de plannen.

4. Aanbrengen van meer variatie in publieke diensten

De hierboven beschreven 'right to challenge' en 'right to bid' bieden de mogelijkheid om het voorzieningenaanbod op lokaal niveau op peil te houden en zo nodig te diversifiëren.

5 en 6 Verhoogde openheid en verantwoording lokale overheden

Transparantie

De nieuwe Localism Act schrijft lokale overheden voor om jaarlijks de beloningen van hun (senior) ambtenaren openbaar te maken.

Verantwoording

Locale referenda en gekozen burgemeesters maken dat bewoners de gekozen bestuurders ter verantwoording kunnen roepen.

Sociale huisvesting

Binnen de Localism Act zijn ook enkele veranderingen aangebracht in de socialehuisvestingregels. Een van de belangrijkste daarbinnen is de mogelijkheid huurcontracten af te sluiten voor bepaalde tijd. De minimale huurperiode moet twee jaar zijn; het is de bedoeling dat de norm vijf jaar wordt. Langer mag wel, maar het is de bedoeling om via de korter lopende contracten en een toets op onder meer inkomen, het 'scheef wonen' tegen te gaan.

Huurders van sociale woningbouw krijgen via de Act meer macht door de mogelijkheid om huurcommissies op te zetten die voor de rechten van de huurders opkomen.

Discussie

De Localism Act is niet zonder kritiek ontvangen in het Verenigd Koninkrijk. Door tegenstanders van het conservatief-liberale kabinet wordt de Act nogal eens afgeschilderd als 'wolf in schaapskleren'. De belangrijkste kritiekpunten schetsen we hieronder.

Populisme

Een veel gehoorde, algemene waarschuwing bij de Localism Act is die voor het gevaar van populisme, dat de overhand kan krijgen. De mogelijkheden om via meerderheden lokale beslissingen te forceren, kunnen ten koste gaan van de stem en rechten van minderheden. Met name minderheidsgroepen in het Verenigd Koninkrijk wijzen hierop en noemen als voorbeelden de mogelijkheden voor zigeuners (Irish travellers) om zich ergens te vestigen, de waarschijnlijkheid dat asielzoekerscentra vaak geweigerd zullen worden, net als aanvragen om een moskee te bouwen. De Localism Act zou op die manier leiden tot meer ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen, waarbij de positie van minderheden niet versterkt wordt.

Paard-van-Trojegevaar

Het right to challenge en to bid maakt het mogelijk dat lokale non-profit-organisaties (vrijwilligersorganisaties, ideële stichtingen, parochies) of zelfs twee of meer werknemers van een overheidsorganisatie belangstelling tonen voor het uitvoeren van publieke taken. Wanneer deze blij van belangstelling voor het uitvoeren van taken serieus is, dient de lokale overheid een openbaar aanbestedingstraject te starten. De initiële belangstelling dient te komen van een organisatie zoals boven beschreven; in de tekst van de Act een 'relevant body' genoemd.

Ondanks het feit dat alleen 'relevant bodies' het proces kunnen aanzwengelen, is op het moment van aanbesteding de race ook open voor andere, for-profitmarktpartijen. Bovendien wordt door bijvoorbeeld de vakbeweging gewezen op het gevaar dat 'relevant bodies' al dan niet openlijke kongsi's aangaan met marktpartijen; het paard-van-Troje-effect.

In plaats van dat de macht en invloed verschuift van nationale overheden naar het lokale maatschappelijk middenveld (vrijwilligers), zou langs deze weg de macht juist kunnen verschuiven naar (inter)nationale marktpartijen via het winnen van openbare-aanbestedingsprocedures. Aan dergelijke procedures kunnen immers ook geen bijzondere (beschermende) voorwaarden worden verbonden; daartegen verzetten zich Europese mededingingsregels. In plaats van lokaal maatwerk voor en door de eigen bevolking kan zo gestandaardiseerde dienstverlening door nationale spelers geïntroduceerd worden. The Localism Act is op die manier een vehikel waarmee een verdere privatisering van publieke diensten voorzien kan worden. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid dan weer niet gelden voor diensten of locaties waarvan de opbrengsten laag worden geschat.

Fopspeen?

De mogelijkheid een Neighbourhood Plan op te stellen kent nogal wat beperkingen. Zo mogen deze (bestemmings)plannen niet worden opgesteld om nieuwe geplande ontwikkelingen tegen te houden. Dat betekent dat met name rurale gemeenschappen ze niet kunnen gebruiken om de stad buiten de grens te houden.

De bevoegdheid om een plan op te stellen is niet aan eenieder gegeven. De lokale overheid bepaalt welke organisatie(s) dit recht hebben. Hiermee sluipt een politiek element in het hele proces. Onduidelijk is daarbij wat er voor beroepsmogelijkheden zijn in geval een verzoek tot het recht tot opstellen van een plan wordt afgewezen.

Door vrijwilligersorganisaties wordt er bovendien op gewezen dat het maar weinig organisaties gegeven is om het intensieve en langdurige traject van het opstellen van ruimtelijke plannen in te gaan en af te ronden.

De Localism Act biedt lokale overheden een sterke positie en meer armslag. Samen met lokale vrijwilligers en bewoners kunnen zij veel tot stand brengen. Wanneer lokale groepen echter belangen nastreven die tegen het lokale

gezag ingaan, dan blijkt de toegenomen lokale armslag in het nadeel van die groepen; ze zijn sterk afhankelijk van de lokale macht en hebben nauwelijks meer mogelijkheden om aan te kloppen bij de nationale overheid.

Localism in Nederland?

Decentralisatie en deregulering, de centrale thema's van de Localism Act, sluiten naadloos aan bij de doelen van het Nederlandse (ruimtelijk) beleid. De verschuiving van 'Big Government' naar 'Big Society' is een beweging die ook in Nederland zichtbaar is. De periode van top-downplanning, met stevige kaders en bijpassende subsidies is voorbij. Mede gedwongen door krappe middelen, is de nadruk komen te liggen op het mogelijk maken van initiatieven van burgers en ondernemingen om bijvoorbeeld de leefbaarheid in buurten en wijken te bevorderen. Om dit optimaal mogelijk te maken is een uitnodigend klimaat voor die burgers en ondernemers noodzakelijk. De mogelijkheden die in de Localism Act zijn opgenomen kunnen hiervoor een grote rol spelen; ze faciliteren burgers en lokale organisaties om daadwerkelijk de eigen omgeving vorm te geven.

Een aantal van de verworvenheden voor lokale gemeenschappen via de Localism Act zou dan ook goed toepasbaar zijn in de Nederlandse situatie. Zo biedt het in krimpdorpen kansen aan de lokale gemeenschap om voorzieningen in de lucht te houden of bedreigd vastgoed (kerk, buurhuis, zwembad, winkels, school) aan te kopen. Ook mogelijkheden om inkomsten uit exploitatie te verevenen kunnen uitkomst bieden.

Het afschaffen van regionale planningsmechanismen lijkt daarentegen een minder gelukkige zet. Het vermindert de kans op afstemming van bijvoorbeeld bouwproductie, iets dat in krimpregio's absoluut noodzakelijk is. De sterke nadruk op het lokale dat in de Localism Act zit verweven, bevordert in zijn algemeenheid niet de regionale afstemming, maar lijkt deuren te openen naar meer beleidsconcurrentie tussen gemeenten.