

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing

De raakvlakken tussen Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing en herontwikkeling op ontwikkelingslocaties zijn aanleiding om aandacht te besteden aan het rapport 'GPSV; een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer'.

E.J. van Baardewijk¹

Nadere invulling begrip belanghebbende

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV) is kort gezegd een aanpak waarbij private eigenaren gezamenlijk hun vastgoed vernieuwen. Er bestaat (nog) geen wettelijke regeling voor dit fenomeen, maar er is wel enkele jaren geleden (2007) een rapport over verschenen, waarin een dergelijke regeling wordt voorgesteld. Het specifieke van een wettelijke regeling voor GPSV is dat een meerderheid van eigenaren een minderheid kan dwingen in deze vernieuwing mee te doen wanneer de gemeente een vernieuwingsgebied aanwijst en de uitvoeringsorganisatie van de eigenaren erkent.

Het rapport waar het om gaat is getiteld 'Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing; een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer' (hierna: het rapport). Het is resultaat van een onderzoek² in opdracht van het toenmalige Ministerie van VROM. Reden om hier nu aandacht aan te besteden is dat er raakvlakken zijn tussen het fenomeen van GPSV en het fenomeen van herverkeveling op ontwikkelingslocaties. Dat laatste onderwerp staat momenteel in de belangstelling nadat in 2011 hierover een onderzoeksrapport is gepubliceerd met het advies hiervoor een wettelijke regeling vast te stellen. Zie mijn artikel hierover in de derde aflevering van Grondzaken in de Praktijk dit jaar.³ Een andere reden is dat het fenomeen van GPSV sinds het verschijnen van het rapport in verhouding tot het belang van het onderwerp vrij weinig aandacht heeft gehad.

Het rapport stelt dat in veel gevallen noodzakelijke stedelijke vernieuwingen achterwege blijven en gaat in op oorzaken daarvan. Er is een bestaand instrumentarium voor de overheid om tot vernieuwing te komen. Daarvan constateert het rapport dat dit tekortschiet. Verder komen stedelijke vernieuwingen minder goed op gang omdat gemeenten in mindere mate financieel (kunnen) bijdragen en volgens 'Europa' subsidie soms marktversturend kan werken. Om die redenen bepleit het rapport een nieuw instrument waarin private eigenaren meer gestimuleerd worden zelf te investeren in vernieuwing en waarin de gemeente dat met publiekrechtelijke middelen ondersteunt. In dit artikel bespreek ik de voorgestelde regeling voor GPSV. Ik doe dat eerst beschrijvend. Vervolgens formuleer ik een aantal aandachtspunten.

Situaties waarin een GPSV-regeling kan worden ingezet

Het rapport staat een regeling voor GPSV voor in situaties met gespreid eigendom. Genoemd worden diverse soorten situaties. Te denken valt aan het economisch functioneren van gebieden: de sloop en nieuwbouw in verouderde (multifunctionele) centrumgebieden of een geza-

menlijke gevelaanpak of uitbouw van winkels; de samenvoeging van winkels om te kunnen voldoen aan nieuwe economische eisen. Ook kan worden gedacht aan het verbeteren of mogelijk maken van woningen, zoals de aanpak van woonblokken waar vernieuwing van constructies, daken, funderingen of waar samenvoeging of uitbouw nodig is. En verder, in het verlengde daarvan, het creëren van effectieve beheersstructuren. Daarbij valt te denken aan het samen kunnen beheren van de verbeterde structuur of het kunnen benutten van een private beheerorganisatie die kan sturen op de branchesamenstelling in winkelgebieden.

Er kunnen verschillende oorzaken zijn waardoor eigenaren niet tot samenwerking komen. Er zijn bijvoorbeeld uiteenlopende soorten eigenaren; hun belangen kunnen teveel van elkaar verschillen. Of het niet meewerken van enkelingen verhindert noodzakelijke vernieuwing omdat op cruciale plekken niet beschikt kan worden over het vastgoed. Behalve onwil om mee te werken kan de verandering ook zitten in onvermogen.

De GPSV-regeling kan worden ingezet als er een fysieke, een functionele en/of een financiële noodzaak voor vernieuwing is. Bij een fysieke noodzaak gaat het bijvoorbeeld om sloop en nieuwbouw met verandering van de kavelstructuur of om ernstig achterstallig onderhoud en veiligheidsproblemen waardoor een bloksgewijze aanpak van winkelpanden nodig is. Bij een functionele noodzaak kan worden gedacht aan differentiatie van de woningvoorraad of aan het tegengaan van overlast of de herbranchering van winkelgebied. Bij een financiële noodzaak gaat het bijvoorbeeld om het creëren van een vereveningsmogelijkheid, namelijk in gevallen waarin kosten en opbrengsten ongelijk zijn verdeeld zodat sommige onderdelen niet van de grond komen.

Inhoud regeling GPSV

De voorgestelde wettelijke regeling is privaatrechtelijk van aard met publiekrechtelijke waarborgen en met in bepaalde opzichten een gemeentelijke regie- en controlefunctie. Met behulp van deze regeling kan een structuur voor de organisatie van eigenaren ontstaan die zelf de vernieuwing of verbetering ter hand neemt en ook het beheer na de ingreep. Deze organisatie krijgt daartoe de nodige bevoegdheden.⁴ De regie- en controlefunctie van de gemeente bestaat uit een aantal onderdelen. Allereerst is de gemeente verantwoordelijk voor het aanwijzen van gebieden waar de regeling wordt ingezet. Deze aanwijzing vindt plaats op basis van een GPSV-verordening. De aanwijzing is eerst mogelijk na een draagvlakpeiling. Er is een bepaalde meerderheid onder de eigenaren nodig om tot aanwijzing te kunnen overgaan.



Daarvoor is er een bepaalde regeling voor stemmingen vereist. De gemeente kan verder aanvullende actie ondernemen om te stimuleren dat initiatieven ontstaan. De eigenaren stellen een programmatisch plan op en stellen een uitvoeringsorganisatie in. Voor beide stappen is gemeentelijke goedkeuring vereist. Ten slotte houdt de gemeente toezicht op de uitvoering van de plannen en controleert ze periodiek de procedures.

Privaatrechtelijk gezien houdt de regeling een wijziging van boek 5 titel 9 BW in. Daarmee wordt een verbijzondering van het appartementsrecht toegevoegd. De GPSV-organisatie is een vereniging van eigenaren (VvE) met tijdelijk extra bevoegdheden. Dit is de kern van de regeling, want hiermee ontstaat de mogelijkheid voor een meerderheid om tegen een minderheid in de vernieuwing door te voeren.

Vernieuwingsproces in zes stappen

Het rapport beschrijft zes stappen in het proces om tot de vernieuwing te komen.⁵

1 Aanwijzing GPSV-gebied

De gemeente wijst het gebied aan. Belangrijkste reden voor aanwijzing is het achterblijven of stagneren van vernieuwing als gevolg van onvoldoende samenwerking tussen eigenaren. Zoals gezegd moet voor die samenwerking een fysieke, functionele of financiële reden zijn. Bij het aanwijzingsbesluit geeft de gemeente op hoofdlijn aan welk programma gerealiseerd moet worden.⁶ De aanwijzing komt tot stand na een inventarisatie door de gemeente, al of niet in samenwerking met andere partijen. Voorwaarde is dat het merendeel van de eigenaren er achter staat. Daarvoor wordt een draagvlakpeiling gehouden.

2 Ontstaan GPSV-organisatie

Verschillende instrumenten kunnen vervolgens worden ingezet om eigenaren uit te lokken om samen een vernieuwingstaak op te pakken. Gedacht kan worden aan het beschikbaarstellen van middelen om tot planvorming te komen en/of aan het bieden van technische, juridische en organisatorische ondersteuning. Ook is denkbaar dat de gemeente een voorkeursrecht vestigt om te voorkomen dat door tussentijdse transacties ingewikkelder situaties ontstaan. Genoemd wordt verder het aanbieden van aantrekkelijke leningen (GPSV-hypotheek). Het rapport doet de suggestie om fiscale voordelen mogelijk te maken voor GPSV-organisaties, vergelijkbaar met de WOM-regeling.⁷

Ook dwangmiddelen zijn hierbij denkbaar, zoals aanschrijving tot verbetering of onteigening.⁸ Een andere mogelijkheid tot dwang ontstaat wanneer de regeling de basis gaat bieden voor een verplichte investeringsreservering. Wanneer het binnen een bepaalde tijd na de aanwijzing van het GPSV-gebied niet lukt om tot een initiatief of een meerderheid van eigenaren te komen heeft de gemeente de mogelijkheid aan de eigenaren binnen het gebied een investeringsreservering op te leggen. Zo kan de gemeente in een aantal jaren een spaarpot vullen en vervolgens zelf het initiatief nemen om de vernieuwing te realiseren.

3 Opstellen GPSV-programma

Wanneer eigenaren in meerderheid tot samenwerking en uitvoering over willen gaan, stellen ze een programma op. Het is een globaal uitvoeringsplan en moet voldoen aan diverse programmatische en procedurele eisen. Programmatisch: de wijze waarop in hoofdlijnen de problemen worden aangepakt. Procedureel: de wijze waarop draagvlak is georganiseerd, de wijze van communicatie en stemmingen. Eigenaren hebben de mogelijkheid zicht terug te trekken. Wie zich

terugtrekt, krijgt geen gebruiksrecht terug na de vernieuwing. Het wel deelnemen betekent overigens niet automatisch dat men een gebruiksrecht terug krijgt.

4 Erkennen GPSV-organisatie

Als de gemeente het programma goedkeurt ontstaat de mogelijkheid om een GPSV-organisatie op te richten. Dit is een VvE. Na de erkenning door de gemeente heeft zo'n organisatie tijdelijk extra bevoegdheden ten opzichte van gewone VvE's, zoals:

- aan de eigenaren financiële bijdragen op te leggen om verdere planvorming en uitvoering te bekostigen;
- om het programma uit te werken naar een uitvoeringsplan;
- vastgoed aan te kopen en weer te verkopen;
- gebruiksrechten te beëindigen en nieuwe te vestigen; en
- om fysieke maatregelen te (laten) treffen.

Bij de erkenning van de organisatie door de gemeente worden, via een convenant, afspraken gemaakt over de gemeentelijke inzet, zoals hulp bij aankopen van vastgoed, wijziging van het planologisch kader, aanpassing van de APV.

5 Uitvoering

De uitvoering vindt plaats op basis van een gedetailleerd uitvoeringsplan. De mate van ingewikkeldheid van de opgave bepaalt mede de ingewikkeldheid van de organisatie.

6 Beheer

Wanneer de uitvoering gereed is eindigen de extra bevoegdheden van de GPSV-organisatie. De regeling gaat uit van het voortbestaan van die organisatie, maar dan als gewone VvE. Dit om te voorkomen dat het gebied opnieuw in verval raakt.

Aandachtspunten

- De regeling behelst inperkingen van het eigendomsrecht. Een minderheid kan door een meerderheid van eigenaren worden gedwongen van individuele eigendom over te schakelen naar gemeenschappelijk eigendom met inlevering van individuele bevoegdheden. De vraag is of dat past bij artikel 1 van het eerste protocol van het EVRM. Het rapport toetst de regeling daaraan, maar veronderstelt mijns inziens te gemakkelijk dat de GPSV-organisatie in stand blijft voor beheer na uitvoering. Dat betekent dat de inperking van individuele eigendom blijvend is, terwijl het de vraag is of dat in alle gevallen proportioneel is in verhouding tot het belang.
- Zoals gezegd is het rapport over GPSV van 2007. Daarna is de tijdelijke Experimentenwet BI-zones van kracht geworden.⁹ Voor vragen rond het opleggen van investeringsreserveringen kan intussen gebruik worden gemaakt van ervaringen met de toepassing van deze wet. Op basis van deze wet kan namelijk de gemeente aan de eigenaren/gebruikers een financiële heffing opleggen voor de bevordering van de leefbaarheid, veiligheid of ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte binnen de BI-zone.
- Het is van belang te waken voor rolvermenging tussen overheid en private eigenaren. Moet de gemeente wel lid zijn van de GPSV-organisatie? Het rapport denkt aan deze mogelijkheid omdat sommige soorten vernieuwingssituaties samengaan met revitalisering van openbaar gebied. Dan zou de gemeente, via de boeg van de openbare ruimte, invloed krijgen op de beslissingen over het vastgoed. Is het niet beter om dat uit elkaar te houden? Anders kunnen politieke invloeden te gemakkelijk een rol gaan spelen in private kwesties.¹⁰
- Het toenmalige ministerie dat opdracht gaf voor het onderzoek gaf

later ook opdracht voor een onderzoek naar herverkaveling op ontwikkelingslocaties. De rapportage daarvan verscheen in 2011 en stelt een wettelijke regeling voor herverkaveling voor. Het is interessant te onderzoeken in hoeverre een combinatie mogelijk is van GPSV en van herverkaveling in bebouwd gebied. In geval van stedelijke vernieuwing zal niet altijd vastgehouden kunnen worden aan de bestaande verpakking. Wanneer dat mee gepaard moet gaan met verandering van de openbare ruimte is het voordeel van de voorgestelde herverkavelingsregeling dat de gemeente de eigendom van de nieuwe openbare ruimte op een makkelijkere manier aan zich kan trekken dan op basis van het huidige instrumentarium. De mogelijkheid van het opleggen van een verplichte investeringsreservering door de gemeente zou binnen de herverkavelingsregeling wellicht ook een rol kunnen spelen om herverkaveling van het bestaande vastgoed te stimuleren.

Er lijken mij voldoende maatschappelijke belangen rond de stedelijke vernieuwing om te komen tot een regeling waarbij de gezamenlijke kracht van vastgoedeigenaren wordt gestimuleerd en benut. Wanneer gewerkt wordt aan een wettelijke regeling voor herverkaveling van ontwikkelingslocaties lijkt het mij raadzaam daarin rekening te houden met de problematiek van herontwikkelingslocaties en een combinatie te leggen met de ideeën voor een regeling voor GPSV.

Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur grondbeleid & vastgoedrecht bij PurpleBlue.
- 2 Het onderzoek is uitgevoerd door Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft en Seinpost Adviesbureau BV; het rapport is opgesteld door Drs. Ing. Rob van den Hazel, Drs. Mathieu Vaessen en Ir. Herman de Wolf.
- 3 E.J. van Baardewijk, 'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties; steun voor faciliterend grondbeleid', Grondzaken in de praktijk 2012 nummer 3.
- 4 Die bevoegdheden ontstaan als gevolg van besluiten van de gemeente. Die besluiten werken in de eerste plaats uitlokkend en stimulerend. In de tweede plaats bewerkstelligen ze de mogelijkheid om dwang uit te oefenen in gevallen waarin de stimulans voor een minderheid van de eigenaren niet werkt.
- 5 De stappen 1, 3, 4 en 6 zijn de wettelijke regeling; stap 2 kan deels buiten de regeling om gerealiseerd worden; stap 5 is de feitelijke uitvoering.
- 6 Het rapport noemt als voorbeelden de samenvoeging van woningen, herstel van funderingsproblemen, herstructurering centrumgebied, uitbouw winkelruimten.
- 7 Regeling voor wijkontwikkelingsmaatschappijen met vrijstelling van een dubbele overdrachtsbelasting.
- 8 Het onderzoek doet de suggestie de onteigeningswet zo te wijzigen dat de aanwijzing tot GPSV-gebied voldoende grond biedt om te onteigenen.
- 9 De afkorting staat voor Bedrijven-Investerings-zones.
- 10 Zo'n rolvermenging lijkt echter onontkoombaar wanneer de gemeente zelf ook eigenaar is van vastgoed binnen het aangewezen gebied.