

# Herverkaveling op ontwikkelingslocaties: steun voor faciliterend grondbeleid

In 2011 verscheen van de hand van Bregman en De Wolff de onderzoekspublicatie *Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties*. Naar analogie van het Duitse systeem van de *Umlegung* bepleiten zij een wettelijke regeling om herverkaveling op ontwikkelingslocaties mogelijk te maken. Problemen met bestemmen van functies vanwege onhandige eigendomsposities worden verkleind als gevolg van zo'n regeling. Zij vinden in het Duitse fenomeen van de *Umlegung* een aanknopingspunt voor een eigen Nederlandse wettelijke regeling. In dit artikel wordt deze onderzoekspublicatie besproken. Dat wordt gedaan met een praktische insteek: welk beeld biedt het onderzoek voor een Nederlandse regeling?

E.J. van Baardewijk<sup>1</sup>

De publicatie *Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties*<sup>2</sup> (hierna: het onderzoek) is ontstaan uit een onderzoek dat de auteurs hebben uitgevoerd in opdracht van het toenmalige Ministerie van VROM. In het grondbeleid van het Rijk speelt de bevordering van concurrentie op ontwikkelingslocaties een

rol. Dat streven leidde tot de gedachte om onderzoek te doen naar mogelijkheden van herverkaveling. De gedachte hierbij was dat een systeem van herverkaveling ondersteuning zou kunnen bieden aan faciliterend grondbeleid.

Onderzoek is gedaan naar het Duitse systeem van de *Umlegung* en het Spaans-Valenciaanse

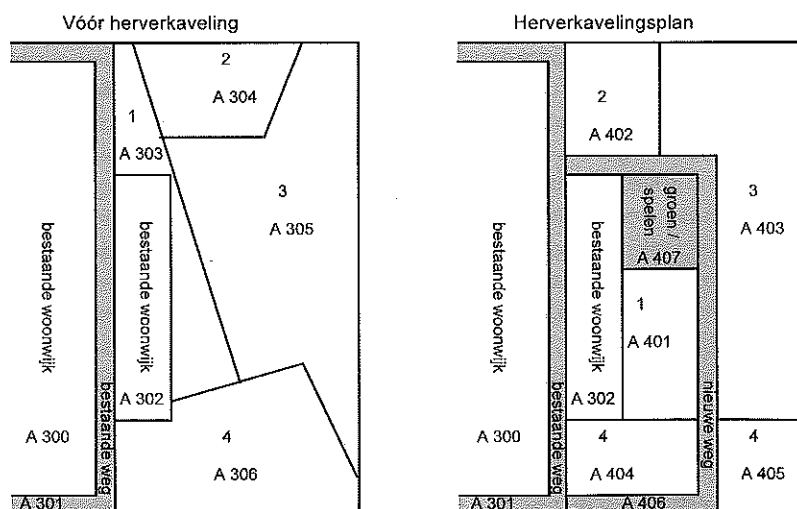
model van *Parcelacion* voor herverkaveling. Bezien wordt of in Nederland een systeem van herverkaveling kan worden ingevoerd. Voor een goed begrip van zaken: het gaat daarbij om herverkaveling op overwegend onbebouwde ontwikkelingslocaties. Als het gaat om de noodzaak tot herverkaveling op locaties met bestaande bebouwing legt het onderzoek een link naar het idee van de *Gemeenschappelijk Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV)*. Daarover is in 2007 onderzoek gedaan voor het Ministerie van VROM.

## Onderdelen systeem herverkaveling

Het Valenciaanse model laat ik in dit artikel verder buiten beschouwing omdat de onderzoekers vooral de Duitse *Umlegung* gebruiken als aanknopingspunt voor een Nederlandse regeling. Voor een vertaling van dit Duitse systeem<sup>3</sup> naar de Nederlandse praktijk komt uit het onderzoek op hoofdlijnen het volgende beeld naar voren.<sup>4</sup>

Herverkaveling speelt een rol in gevallen waarin de bestemmingen van de te ontwikkelen locaties niet passen op de eigendomsposities. Met andere woorden: de beoogde verpakking wordt door bestaande eigendomsgrenzen doorkruist. Dat kan ook gelden voor de beoogde situering van openbare voorzieningen. Soms past een herverkaveling binnen de geldende bestemmingsregeling, maar meestal is een planologische aanpassing nodig. In het Duitse systeem is de herverkaveling dan

Schetsmatig voorbeeld van een herverkavelingsproject



### Legenda

- A 304 Kadastraal nummer
- 2 Nummer eigenaar
- Eigenaar is gemeente

gekoppeld aan een Bebauungsplan.<sup>5</sup> In de praktijk wordt vaak onderhandeld over bouwclaimconstructies waarbij de gemeente de gronden geleverd krijgt en die bouwrijp maakt. Vervolgens hebben de eigenaren het recht op de levering van bouwrijpe kavels (of ook de plicht tot afname). Een andere constructie is een PPS-vorm waarbij de publieke en private partijen afspraken maken over verwerving en grondexploitatie. Slaagt die verwerving niet dan is er sprake van zelfrealisatie of van onteigening door de gemeente (of van een ontwikkeling die niet doorgaat). In een systeem van herverkaveling komen de eigendommen eerst bij de gemeente. De gemeente levert eigendommen terug, maar met andere grenzen. De nieuwe grenzen passen bij de beoogde verkaveling. Bij die terug-gave houdt de gemeente de gronden voor de beoogde openbare voorzieningen in eigendom. De eigenaren krijgen dus alleen de eigendom van bouw kavels terug. Dat gebeurt naar evenredigheid van de waarde of van de oppervlakte van de ingebrachte gronden. Eigenaren die een te kleine hoeveelheid grond inbrengen om er een bouw kavel voor terug te kunnen krijgen, ontvangen in plaats daarvan een vergoeding voor de waarde van hun grond. Het afdwingen van een dergelijke herverkaveling kan de publiekrechtelijke vorm worden genoemd. Die publiekrechtelijke vorm heeft een schaduwwerking. Daardoor ontstaat er een prikkel voor eigenaren om met elkaar en met de gemeente te onderhandelen over de herverkaveling. Die kan de vrijwillige of privaatrechtelijke vorm worden genoemd. In Duitsland blijkt die vrijwillige vorm de overhand te hebben. De onderzoekers tekenen daarbij wel aan dat Duitsland veel meer dan Nederland een traditie van zelfrealisatie kent. In de vrijwillige vorm wordt meer bereikt dan in de publiekrechtelijke vorm. Extra's daarbij zijn afspraken over sociale woningbouw en verevening van kosten. Wat het kostenaspect betreft: noodzakelijke overheidsinvesteringen voor de ontsluiting van het gebied worden door middel van een ontsluitingsbijdrage afzonderlijk bij de eigenaren in rekening gebracht. Wanneer de herverkaveling gepaard gaat met een wijziging van de planologische situatie valt de waarde-stijging als gevolg daarvan toe aan de eigenaren. Ook kan waarde-stijging ontstaan doordat de kavels beter bebouwbaar zijn dan voor het herverkavelingsplan. Die stijging wordt afge-ruimd en wordt gebruikt als dekking van kosten die de gemeente maakt voor haar bemoeienis met de herverkaveling. In het geval van de publiekrechtelijke vorm

stelt de gemeente een herverkavelingsplan vast. Voorafgaand daaraan wordt een aankondigingsbesluit genomen. Dat heeft een voorbereidingsbescherming. Als gevolg van dat besluit ontstaat voor de gemeente een voorkeursrecht tot koop. Er kunnen geen onroerendgoedtransacties plaatsvinden zonder de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. Beperkte rechten mogen niet worden gevestigd of overgedragen zonder toestemming van de gemeente. Bouwomgevingsvergunningen mogen niet worden verleend. Alles totdat de nieuwe eigendomssituatie in werking is. Met de eigenaren wordt overlegd over een verkavelingsplan met de grenzen van de kavels en van het openbaar gebied.<sup>6</sup> Leidt dit overleg tot een bevredigend resultaat dan stopt de publiekrechtelijke procedure. Zo niet dan volgt een gemeentelijk besluit tot vaststelling van een verkavelingsplan. Na het onherroepelijk worden van dat plan gaat de gemeente over tot uitvoering. Vooruitlopend op de vaststelling van het verkavelingsplan kan, mits het planologisch besluit rechtsgeldig is, worden overgegaan tot een vroegtijdige ingebruikname van gronden voor openbare voorzieningen.<sup>7</sup> Uiteraard zijn er vormen van rechtsbescherming op de gemeentelijke besluiten. Uitgangspunt van de regeling is dat eigenaren geen recht hebben op de vaststelling van een herverkavelingsplan, maar dat de gemeente daar alleen een bevoegdheid toe heeft. Wanneer wel sprake zou zijn van een recht voor eigenaren zou dat invloed hebben op andere denkbare keuzes rond de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium.

**Voordelen systeem herverkaveling**

De onderzoekers komen tot de conclusie dat het concurrentiebevorderende effect beperkt is. Een systeem van herverkaveling kan op andere fronten grotere voordelen bieden. De positie van kleine ontwikkelaars wordt ermee versterkt. Bij herverkaveling kunnen zij niet worden uitgesloten. Het is een publiek geheim dat gemeenten eigendomsbewust bestemmen. De nadelen die dat met zich mee kan brengen worden met een systeem van herverkavelen beperkt. Het is dan immers niet relevant wie welke eigendommen heeft en in welke omvang. Problemen van eigendomsposities die ten opzichte van de toekomstige bestemming onhandig zijn gelegen, worden met zo'n systeem opgelost. Een eindeloos lange duur van onderhandelingen over bouwclaims kan worden voorkomen. Bovendien ligt het grondexploitatie-risico niet bij de gemeente, zoals bij bouwclaimovereenkomsten, maar bij de eigenaren van de nieuwe

bouw kavels. Omdat het systeem de mogelijkheid biedt zelfrealisatie te stimuleren fungeert de privaatrechtelijke vorm als een geheel van grondruiltransacties. Verder ontstaat er een meer transparant onderscheid tussen taken en verantwoordelijkheden van gemeenten enerzijds en marktpartijen anderzijds. Dat is winst gezien vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief.

**Relatie met GPSV**

Bij herverkaveling op ontwikkellocaties kan ook de situatie aan de orde zijn dat het gebied (deels) bebouwd is en dat deze bebouwing, vanwege de nieuwe bestemming, plaats moet maken voor andere functies. In zulke gevallen zal bij de financiële vertaling van de herverkaveling rekening moeten worden gehouden met de waarde van te slopen gebouwen en met eventuele waardestijgingen als gevolg van de vernieuwing van de wijk.<sup>8</sup> De inbreng van te slopen gebouwen en de waardebeoordeling speelt ook een rol bij GPSV. De onderzoekers maken een vergelijking met dat fenomeen, ook met het oog op de vraag of beide fenomenen in eenzelfde wettelijke regeling passen. Er zijn echter een paar flinke verschillen met herverkaveling. Zo wordt bij GPSV gedacht vanuit de invalshoek van een eigenareninitiatief. Een meerderheid van eigenaren die hun bestaand onroerend goed wil vernieuwen kan een minderheid dwingen daarin mee te gaan wanneer de gemeente besluit een GPSV-gebied aan te wijzen, een GPSV-programma goed te keuren en de GPSV-organisatie te erkennen. Een ander verschil is dat het bij GPSV niet om herverkaveling hoeft te gaan. De vernieuwing kan er ook toe leiden dat bestaande kavelgrenzen in tact blijven. Ook hierbij spelen vraagstukken rond zeggenschap over de eigendommen. Verschil met herverkaveling is dat het gaat om een tijdelijke wijziging van de zeggenschap. Het onderzoek komt tot de conclusie dat vanwege deze verschillen een systeem voor herverkaveling bij voorkeur een eigen wettelijke regeling zou moeten krijgen.

**Aandachtspunten**

Omdat er desalniettemin raakvlakken zijn tussen GPSV en herverkaveling in een bestaand bebouwd gebied verdienen deze raakvlakken aandacht bij verdere doordenking van de materie en van een wettelijke regeling. Ik zal in een van de volgende edities van *Grondzaken in de Praktijk* daarom aparte aandacht besteden aan het idee van GPSV. Mijs inziens is een systeem van herverkaveling een goede aanvulling op het bestaande grondbeleidsinstrumentarium. Er ontstaan

meer beïnvloedingsmogelijkheden zowel voor gemeenten als voor eigenaren. De gemeente kan zelfrealisatie bevorderen en zich desgewenst zo meer effectief richten op faciliterend grondbeleid. Daarmee vermijdt ze risico's op de grondexploitatie, althans van het uitgeefbaar gebied. De vraag is wel hoe moet worden omgegaan met eventuele tekorten, die zich vooral bij herverkaveling in binnenstedelijk gebied zouden kunnen voordoen. De vraag is ook wat de positie van de gemeente is rond de risico's ten aanzien van het openbaar gebied. Het is voorstelbaar dat gemeenten niet vroegtijdig gaan investeren in de aanleg daarvan als er geen zicht is op de realisatie van nieuwe bebouwing. Een wettelijke herverkavelingsregeling zou daar oog voor moeten hebben. In recessietijden bestaat immers de kans dat de veronderstelde bebouwing niet of (veel) later wordt gerealiseerd. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of betaling van een kostenverhaalbijdrage gekoppeld kan worden aan de feitelijke aanleg van openbare voorzieningen (zoals bij baatbelasting; de eigenaren zijn immers objectief gebaat bij de voorzieningen) en niet aan de aanvraag van een bouwomgevingsvergunning (zoals bij de huidige afdeling 6.4 Wro).

De Duitse koppeling met het Bebauungsplan zal vertaald moeten worden naar een Nederlandse planologische inbedding. Wanneer een herverkavelingsplan één van de mogelijke invullingen van een bestemmingsplan is, kan de ruimte en kunnen de flexibiliteitsbepalingen van een bestemmingsplan worden benut in gevallen waarin een herverkavelingsplan niet tot de veronderstelde bebouwing leidt. De in het onderzoek genoemde optie in het Duitse systeem om te faseren en voor deelgebieden achtereenvolgens herverkavelingsplannen op te stellen lijkt aantrekkelijk. Dan kan in behapbare eenheden worden opgedeeld.

In het onderzoek wordt aandacht besteed aan de eigendomsrechtelijke aspecten van een systeem voor herverkaveling met name door stil te staan bij de bepalingen daarover in het EVRM. De conclusie is dat een systeem valt te ontwerpen dat EVRM-proof is. De procedurele waarborgen zijn daarbij een belangrijk uitgangspunt. Het onderzoek richt zich daarbij vooral op de herverdeling van de eigendommen. Het ligt voor de hand, zeker ook vanwege die eigendomsontneming van de openbare ruimte, bij verdere uitwerking af te stemmen met wetgeving en jurisprudentie omtrent onteigening. Mogelijk kan een wettelijke regeling voor herverkaveling een snellere eigendomsovergang van openbare ruimte bewerkstelligen dan bij toepassing van de onteigening

swet. De financiële aspecten zoals de waardering van in te brengen en toe te delen gronden en de bijdrage voor de kosten van de openbare ruimte, zullen een belangrijke rol in de praktijk spelen, zowel in de privaatrechtelijke als de publiekrechtelijke vorm. Vergelijk de ervaringen met exploitatieplannen. Die ervaringen kunnen worden gebruikt bij verdere doordenking.

Gebruikmakend van de beproefde ervaringskennis met de Duitse Umlegung en de Spaanse Reparcelacion moet het toch mogelijk zijn een Nederlandse regeling tot stand te brengen. Dit lezenswaardige onderzoek biedt daar voldoende aanknopingspunten voor.

#### Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur grondbeleid & vastgoedrecht bij PurpleBlue. Met dank aan collega Mariska van Rooyen voor het tekenen van het schetsmatige voorbeeld.
- 2 A.G. Bregman en H.W. de Wolff, *Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties*, uitgave van het Onderzoeksinstituut OTB TU Delft en Instituut voor Bouwrecht, 2011. Een samenvatting is te lezen in ir. H.W. de Wolff en prof. Dr. Ir. A.G. Bregman, 'Herverkaveling: mogelijkheid van versnelling van het facilitaire grondbeleid op ontwikkelingslocaties?', in TBR, 2012/1.
- 3 Hoofdstuk 3 van het onderzoek bevat een beschrijving van de Duitse Umlegung. De variant van de vereenvoudigde Umlegung laat ik buiten bespreking.
- 4 In dit beeld worden met name inhoudelijke hoofdlijnen behandeld. Procedurele en uitvoeringsaspecten laat ik bijvoorbeeld buiten beschouwing.
- 5 Een Bebauungsplan is niet helemaal hetzelfde als het Nederlandse bestemmingsplan, maar is wel een planologisch besluit.
- 6 In het Duitse systeem is een poging tot minnelijke overeenstemming verplicht voordat gebruik kan worden gemaakt van de publiekrechtelijke vorm.
- 7 Wanneer in de Duitse situatie de procedure parallel loopt met de planologische wijziging dan zal eerst het Bebauungsplan rechtsgeldig moeten zijn voordat het Umlegungsplan kan worden vastgesteld.
- 8 In het Duitse systeem wordt een waardestijging van zo'n Sanierung afgeroomd door middel van een Ausgleichsbeitrag.

## Stagnatie koopsector bij invoering kooprecht huurders

Als het kabinetsplan voor kooprecht voor huurders zou worden ingevoerd, valt een groot deel van de instroom in de koopsector weg. Het gevolg is een verdere stagnatie van de doorstroming in de koopsector. Binnen tweeënhalf jaar zal dit leiden tot een vraaguitval van 47.500 transacties. In de huidige koopwoningmarkt is dat bijna 20 procent van het aantal transacties. Dit blijkt uit een onderzoek van de Amsterdam School of Real Estate, in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM).  
Bron: Persbericht NVM, 5 juni 2012.

## NMa uit kritiek op sloopplan kantoren

Toezichthouder NMa waarschuwt marktpartijen die van plan zijn collectief leegstaande kantoren te slopen. Als er afgesproken sloop komt, dan leidt dat tot krapte en dus hogere prijzen voor andere kantoren en bedrijfsruimten.  
Bron: *Het Financieele Dagblad*, 6 juni 2012.

## Voorgenomen btw-verhoging veroorzaakt nu al problemen

Bouwend Nederland, Neprom en NVB signaleren door de aangekondigde btw-verhoging nu al onrust onder kopers van nieuwbouwwoningen. De btw wordt verhoogd van 19% naar 21%. De btw-verhoging moet ingaan op 1 oktober 2012. Kopers van nieuwbouwwoningen moeten er rekening mee houden dat voor de betalingstermijnen die worden voldaan na 1 oktober 2012 het hogere btw-tarief geldt. De brancheorganisaties bepleiten met klem een overgangsregeling om kopers die voor het oude tarief hebben getekend, te ontzien.  
Bron: *Cobouw*: 4 mei 2012.