

Stedelijke herverkaveling voor stedelijke vernieuwing (deel 1)

146

Er is een groeiende aandacht voor het onderwerp stedelijke herverkaveling. Vanuit wetenschappelijke hoek wordt erop gestudeerd. De betrokken ministeries denken na over een wettelijke regeling en volgen een aantal pilots. De interesse betreft niet alleen herverkaveling van eigendommen op zichzelf, maar wordt in crisistijd in toenemende mate ook gewekt door financiële motieven. In dit eerste deel wordt eerst beschrijvend ingegaan op dit thema: wat wordt verstaan onder stedelijke herverkaveling. In deel 2 (BR 2014/3) worden enkele aandachtspunten geformuleerd voor een wettelijke regeling met een toespitsing op herverkaveling in gevallen van stedelijke vernieuwing.

1. Inleiding

Aanleiding voor een proces van herverkaveling is een versnipperde eigendomssituatie die niet past bij een gewenste vorm van (her)ontwikkeling. Met de term stedelijke herverkaveling wordt op zichzelf niet alleen bedoeld op herverkaveling in bestaand stedelijk gebied, maar ook op herverkaveling in (grotendeels) onbebouwd gebied om tot verstedelijking te kunnen komen. In die zin is het woord 'stedelijk' dus bedoeld om onderscheid aan te brengen met herverkaveling van het landelijk gebied, waar de regelgeving van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) op is gericht.

De toenemende aandacht voor stedelijke herverkaveling wordt naar mijn indruk niet alleen ingegeven door de behoefte aan meer instrumentarium om de complexe stedelijke ontwikkelingsproblematiek te kunnen aanpakken, maar vooral ook door de crisis op de vastgoedmarkt. Gemeenten zijn in veel mindere mate geneigd tot een actief grondbeleid. Tegelijk lijkt er een omslag plaats te vinden van aanbod- naar een vragersmarkt waarmee overheidsinitiatief verschuift naar initiatief van vastgoedeigenaren. Voor stedelijke vernieuwing geldt daarbij ook nog dat de ISV-subsidies wegvallen, zodat de dekking van financiële tekorten bij de overheid problematischer wordt en de overheid zich genoodzaakt ziet een grotere verantwoordelijkheid van marktpartijen te accepteren en daarin ook kansen te zoeken. Een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling biedt wellicht betere kansen voor (her)ontwikkeling van locaties door de markt. Wanneer vastgoedeigenaren elkaar in

grote meerderheid kunnen vinden in een (her)ontwikkeling via herverkaveling is het van belang dat een wettelijke regeling daarin steunt. Dat kan door te regelen dat een bepaalde gekwalificeerde meerderheid dergelijke plannen kan doorzetten in weerwil van een minderheid. Een interessante vraag voor stedelijke vernieuwingsopgaven is of een regeling voor stedelijke herverkaveling financiële prikkels kan bevatten die tekorten voor de overheid kan verkleinen. Het creëren van waarde en de verdeling daarvan onder betrokken partijen speelt daarbij een belangrijke rol.

Intussen wordt op de betrokken ministeries nagedacht over een wettelijke regeling. De geschetste toenemende aandacht en het nadenken over een wettelijke regeling vormen de aanleiding voor deze bijdrage. Doel van deze bijdrage is vooral te informeren over wat stedelijke herverkaveling inhoudt. Onder stedelijke herverkaveling blijkt overigens niet iedereen hetzelfde te verstaan; er worden ook verschillende termen gebruikt en er wordt vanuit verschillende invalshoeken nagedacht over dit thema. Ik start met een korte beschrijving van publicaties rond dit thema. Vanuit een selectie daarvan volgt in dit eerste deel van dit artikel een beschrijving van ideeën en invalshoeken voor stedelijke herverkaveling. In deel 2 ga ik vervolgens in op enkele vooral financieel getinte aandachtspunten bij de ideeën in deze publicaties voor een wettelijke regeling. Ik spits dat toe op stedelijke vernieuwing met als doel stedelijke herverkaveling niet alleen te beschouwen als een middel om te kunnen omgaan met versnipperde eigendomsposities, maar ook als een middel om vernieuwingsopgaven financieel beter te faciliteren.

2. Kort overzicht literatuur

De rijksnota grondbeleid 'Op grond van nieuw beleid' uit 2001² (hierna: Nota Grondbeleid) gaf een nieuwe impuls om aandacht te schenken aan het thema stedelijke herverkaveling. Die aandacht kwam niet uit de lucht vallen want in de tweede helft van de vorige eeuw is sprake geweest van een Voorontwerp Wet op de Stedelijke herverkaveling. Het Ministerie van VROM meende dat de Wet op de Stadsvernieuwing voldoende was; een regeling voor stedelijke herverkaveling werd als een complexe materie beschouwd. Ook van gemeentelijke zijde was er veel scepsis. Het is in die tijd niet tot een wettelijke regeling gekomen. Sinds de Nota Grondbeleid is er echter nieuwe aandacht in de literatuur ontstaan. Om een weergave van relevante literatuur af te bakenen begin ik bij 2001.

¹ Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur grondbeleid & vastgoedrecht bij PurpleBlue. Met dank aan E.R. Hijmans voor zijn commentaar bij het concept van dit artikel.

² Op grond van nieuw beleid – Nota Grondbeleid Kamerstukken II 2000/01, 27 561, nr. 2.

- In de Nota Grondbeleid wordt in par. 4.4 (Kostenverhaal bij stedelijke herstructurering) aangegeven dat het starten van het proces bij stedelijke herstructurerings-situaties vaak lastig is ten opzichte van uitleglocaties. Stilgestaan wordt bij de situatie dat de gemeente iets wil, maar zittende eigenaren (bewoners, winkeliers, horeca, et cetera) vaak gericht zijn op continuïteit van hun activiteiten. Opgemerkt wordt dat de versnippering van grondbezit een rol speelt en dat het lastig is de vele partijen te bewegen bij te dragen aan vernieuwingsplannen. Aangezien gemeentelijke grondverwerving in de praktijk vaak onaantrekkelijk is, zou een oplossing kunnen zijn het samenbrengen van eigenaren in één organisatie die gericht is op herstructurering van een gebied.³ De Nota Grondbeleid spreekt over de toenemende behoefte van een wettelijk instrument tot dwang als stok achter de deur (zoals in diverse andere Europese landen) en kondigt aan te onderzoeken of en zo ja, in welke vorm een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling ook in Nederland wenselijk is. In hoofdstuk 9 over het actie- en wetgevingsprogramma wordt gedacht aan een onteigeningstitel voor stedelijke herverkaveling indien dit als instrument wordt geïntroduceerd.
- In 2004 verscheen het 'Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijk herverkaveling' geschreven in opdracht van het Ministerie van VROM door E. van der Putten, R. de Lint en H. de Wolff. Hier wordt aandacht geschonken aan het Franse fenomeen AFU (Association Foncière Urbaine) dat uitgaat van een samenwerkingsverband van eigenaren. Dit verband bezit rechtspersoonlijkheid na goedkeuring van de overheid. Zo'n samenwerkingsverband kan worden opgericht op basis van een twee derde meerderheid van de eigenaren binnen een gebied. De AFU voert de herverkaveling uit en heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid grond te kopen van eigenaren die niet willen participeren. Het onderzoek bevat beschrijvingen van allerlei praktijksituaties van stedelijke vernieuwingsprojecten die worden beoordeeld op de vraag of een regeling voor herverkaveling als samenwerkingsvorm hulp zou kunnen bieden.
- In 2007 verscheen het rapport 'Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing; een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer', eveneens in opdracht van het Ministerie van VROM, uitgevoerd door onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft en Seinpost Adviesbureau BV, van de hand van R. van den Hazel, M. Vaessen en H. de Wolff. Dit rapport gaat uit van samenwerking tussen vastgoedeigenaren en het zoeken naar financiële prikkels daarvoor. Het focust zich op het proces en op een specifieke uitwerking van een samenwerkingsvorm: die van een Vereniging van Eigenaren met tijdelijk extra bevoegdheden die geactiveerd worden naar aanleiding van gemeentelijke besluiten.
- De VROM-raad publiceerde in februari 2009 het advies 'Grond voor kwaliteit, voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling'. In dit advies wordt voorgesteld onderzoek te doen naar een uitkoopregeling, toe te passen door een ontwikkelende partij die niet kan beschikken over de medewerking van de laatste grondeigenaren⁴ in een locatieontwikkelingsproject. Een uitkoopregeling lijkt veel op onteigening, maar de VROM-raad doet de suggestie dat voor de toepassing van zo'n regeling een koninklijk besluit en een titel in een bestemmingsplan niet noodzakelijk zijn.
- In 2010 werd het proefschrift 'Het verhalen van waardeestijging in stedelijke herstructurering' van D. Munoz Gielen verdedigd met als ondertitel 'een studie over de manier waarop de economische waardeestijging in stedelijke herstructurering gebruikt kan worden om de benodigde openbare infrastructuur en faciliteiten te verhalen'. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan het Spaans-Valenciaanse model van Reparcelacion en het Engelse systeem van gebiedsontwikkeling in relatie tot het omgevingsrecht.⁵
- In 2011 publiceerden Bregman & De Wolf het onderzoek 'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties'. Daarin benaderen de onderzoekers de materie vanuit de versnippering van eigendomsposities en zien in een regeling voor herverkaveling op ontwikkelingslocaties een publiekrechtelijk alternatief voor bouwclaimconstructies. Ook worden met een regeling voor herverkaveling ontwikkelmogelijkheden geboden voor eigenaren met relatief geringe grondposities, waarmee concurrentie tussen ontwikkelende partijen bevorderd kan worden. Verder kan hiermee een betere grondrouting (namelijk zonder verwerving door de gemeente) tot stand worden gebracht. De publicatie doet suggesties voor een plek voor een wettelijke regeling in het omgevingsrecht. Bregman & De Wolff beperken zich niet expliciet tot locaties die toekomstig stedelijk gebied zijn, al lijken zulke locaties wel het meest in ogenschouw te zijn genomen.⁶
- In 2011 werd het proefschrift 'Marktstructurering als ruimtelijke ordeningsinstrument' van E. Geuting verdedigd. Dit bevat een hoofdstuk over stedelijke herverkaveling. Daarin wordt onder meer het gedrag van

3 De Nota Grondbeleid denkt dan aan een vereniging van wijk-eigenaren of een wijkontwikkelingsmaatschappij, of aan de verdergaande mogelijkheid van een tijdelijke groundbank waarin eigenaren hun grond inbrengen, die ze na voltooiing van de herstructurering weer terugkrijgen. Het kostenverhaal kan hier dan aan gekoppeld worden.

4 Indicatie wordt gedacht aan de laatste 5%, naar analogie van het vennootschapsrecht op grond waarvan een grootaandeelhouder, als hij 95% van de aandelen bezit, het recht heeft om de resterende 5% van de aandeelhouders uit te kopen.

5 Geraadpleegd via de samenvatting van het proefschrift.

6 Dat heeft wellicht te maken met de onderzoeksopdracht. De auteurs vragen elders expliciet aandacht voor herverkaveling in bestaand stedelijk gebied. Zie de hierna te noemen publicatie van Bregman 'Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling'. Zie ook H.W. de Wolff, 'Stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling', BR 2002, p. 1027 - 1036.

marktpartijen bij stedelijke herverkaveling via een simulatie onderzocht.⁷

- Van de hand van Bregman verscheen in 2012 Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling, uitgave van de Amsterdam School of Real Estate. Hierin keert een aantal hoofdlijnen van het hiervoor genoemde onderzoek 'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties' terug. Herverkaveling van vastgoed in bestaand stedelijk gebied komt hier expliciet in beeld. Opgemerkt wordt dat, gezien de herontwikkelingsopgave van de komende decennia, herontwikkeling van bestaand vastgoed een belangrijke plaats inneemt in de toekomst. Gelet daarop stelt Bregman dat een wettelijke regeling dient te voorzien in 'herverkaveling in 3D'.
- Behalve de TU Delft met H. de Wolff houdt ook de Radbouduniversiteit Nijmegen in de persoon van E. van der Krabbe zich met deze materie bezig.^{8, 9} Van der Krabbe benadert stedelijke herverkaveling vanuit de belangen rond stedelijke vernieuwing en gaat vooral uit van samenwerking tussen vastgoedeigenaren en het zoeken naar financiële prikkels daarvoor. Hij besteedt aandacht aan het werken vanuit een gezamenlijke (her)ontwikkelingsmaatschappij van de eigenaren en focust op het benutten van een waardesprong door de deelnemende eigenaren.
- In 2012 publiceerde het Kadaster een gedachte-experiment voor stedelijke herverkaveling uitgevoerd aan de hand van de zogenaamde Duckstadcasus. Dit gedachte-experiment is opgezet door het Kadaster in samenwerking met enkele andere partijen.¹⁰
- In 2013 publiceerde het Kadaster samen met andere partijen¹¹ een aanzet voor een wettelijke regeling. Daarin wordt aansluiting gezocht bij de regelgeving van herverkaveling in het landelijk gebied en bij het Duitse systeem van Umlegung.

3. Beschrijving ideeën over stedelijke herverkaveling

De aanzet voor een wettelijke regeling die het Kadaster c.s. begin 2013 hebben geboden geeft aan dat de veelheid aan rapporten en studies begint uit te kristalliseren naar ingrediënten voor een wettelijke regeling. Om een beeld te krijgen van wat onder stedelijke herverkaveling kan worden verstaan maak ik uit de veelheid aan literatuur een selectie

die aansluit bij de richting van deze aanzet van het Kadaster c.s. en geef aan de hand daarvan een beschrijving.

Een regeling voor stedelijke herverkaveling zou naar mijn mening niet alleen een herverkaveling van eigendomsposities op het oog moeten hebben, maar bij voorkeur ook een instrument moeten zijn om stedelijke vernieuwing te helpen faciliteren. Met het oog daarop sta ik ook stil bij de gedachten rond gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing.

Gestart wordt met de gedachten van Bregman & De Wolff in hun publicatie 'Herontwikkeling op ontwikkelingslocaties' uit 2011. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de ideeën van Van der Krabbe. Naar mijn indruk sluiten zijn ideeën aan bij het al genoemde rapport Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (hierna: GPSV). Omdat in het GPSV-rapport ingrediënten voor een wettelijke regeling worden geboden, besteed ik daar eveneens aandacht aan. Verder wordt stilgestaan bij de publicatie van het Kadaster c.s. 'Op weg naar een wettelijke regeling, stedelijke herverkaveling' en ten slotte bij het gedachte-experiment van de Duckstadcasus. Door deze beschrijvingen worden verschillende invalshoeken van deze publicaties helder.

3.1 Bregman & De Wolff: herverkaveling op ontwikkelingslocaties

3.1.1 Inleiding

In 2011 verscheen van de hand van Bregman & De Wolff de onderzoekspublicatie 'Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties'.¹² Naar analogie van het Duitse systeem van de Umlegung bepleiten zij een wettelijke regeling om herverkaveling op ontwikkellocaties 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.

De publicatie 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 ontwikkellocaties een rol. Het streven naar bevordering van concurrentie leidde tot de gedachte om onderzoek te doen naar mogelijkheden van herverkaveling. De gedachte hierbij was dat een systeem van herverkaveling eigenaren van geringere eigendomsposities meer gelegenheid zou bieden tot ontwikkeling over te gaan zodat kansen voor ontwikkeling niet eenzijdig bij grotere projectontwikkelaars blijven zoals tot op heden vaak het geval is.

7 Een samenvatting is te raadplegen op <http://stec.nl/wp-content/uploads/2012/01/samenvatting-NL-proefschrift-Esther-Geuting.pdf>.

8 Zie bijv. E van der Krabbe, 'Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden; Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?' Rede bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar vastgoed- en locatiekunde aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radbouduniversiteit Nijmegen op woensdag 15 juni 2011.

9 Zie ook de bijlage 'Aanpak leegstand kantoren met instrument stedelijke herverkaveling' van E. van der Krabbe in Adviescommissie Plabeka, De problemen van vandaag oplossen met de instrumenten van de toekomst, 21 april 2011. Te vinden op www.mnh.nl/handlers/i.aspx?id=586

10 Door het Kadaster, de Radbouduniversiteit, FF-advies en PAS bv.

11 Volgens de website van het Kadaster samen met de Radbouduniversiteit, de TU Delft, de Ministeries van IenM en BZK en enkele marktpartijen.

12 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. Zie voor een bespreking E.J. van Baardewijk, 'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties: steun voor faciliterend grondbeleid', *Grondzaken in de praktijk* 2012, nr. 3.

Onderzoek is gedaan naar het Duitse systeem van de Umlegung en het Spaans-Valenciaanse model van Parcelacion voor herverkaveling. Bezien wordt of het raadzaam is in Nederland een systeem van herverkaveling in te voeren. Voor een goed begrip van zaken: het gaat feitelijk vooral om herverkaveling op locaties die bedoeld zijn als toekomstig stedelijk gebied. Als het gaat om de noodzaak tot herverkaveling op locaties met bestaande bebouwing leggen Bregman & De Wolff een link naar GPSV.

3.1.2 *Onderdelen systeem herverkaveling*

Voor een vertaling naar de Nederlandse praktijk wordt vooral aangeknoopt bij het Duitse systeem van Umlegung. Dat levert op hoofdlijnen¹³ het volgende beeld op.¹⁴

Herverkaveling speelt een rol in gevallen waarin de toekomstige bestemming van een te ontwikkelen locatie niet past op de eigendomsposities. Met andere woorden: de beoogde verkaveling 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 gekoppeld aan een Bebauungsplan.¹⁵ Bregman & De Wolff zoomen in op de Nederlandse praktijk. Die is bekend met bouwclaimconstructies waarin 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 of sprake van zelfrealisatie of van onteigening door de gemeente.

Overeenkomstig het Duitse systeem van Umlegung maken Bregman & De Wolff onderscheid tussen een vrijwillige en een wettelijke vorm van herverkaveling. Voor het afdwingen van een dergelijke herverkaveling is een wettelijke vorm nodig. De mogelijkheid om de wettelijke vorm toe te passen heeft een schaduwwerking. Daardoor ontstaat er een prikkel voor eigenaren om met elkaar en met de gemeente te onderhandelen over de herverkaveling. Bij die onderhandelingen gaat het om de vrijwillige (of privaatrechtelijke) vorm. 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.

In de vorm van wettelijke herverkaveling zoals geschetst door Bregman & De Wolff 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 teruggave 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 (schadeloosstelling) voor de waarde van hun grond.

Voor wat betreft het kostenaspect gaan Bregman & De Wolff ervan uit dat noodzakelijke overheidsinvesteringen voor de ontsluiting van het gebied door middel van een ontsluitingsbijdrage afzonderlijk bij de eigenaren in rekening worden 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 benut voor zover die nodig is voor de dekking van kosten die de gemeente maakt voor haar bemoeienis met de herverkaveling.

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 waarde stijgingen als gevolg van de vernieuwing van de wijk. Bregman & De Wolff verwijzen voor dit aspect naar wat in het Duitse systeem Sanierung wordt genoemd met de inzet van een daarbij optredende waarde stijging (de zogenaamde Ausgleichsbeitrag).

Qua procedure schetsen Bregman & De Wolff het volgende beeld. Met het oog op de toepassing van de wettelijke 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. Al deze beperkingen gelden 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.¹⁶ Leidt dit overleg tot een bevredigend resultaat dan stopt de wettelijke procedure. Komt dit resultaat er niet dan is het aan de gemeente om te besluiten tot het vaststellen van een verkavelingsplan. Na het onherroepelijk

13 Hfdst. 3 van het onderzoek bevat een beschrijving van de Duitse Umlegung. De variant van de vereenvoudigde Umlegung laat ik buiten bespreking.

14 In dit beeld worden met name inhoudelijke hoofdlijnen behandeld. Procedurele en uitvoeringsaspecten laat ik bijv. buiten beschouwing.

15 Een Bebauungsplan is niet helemaal hetzelfde als het Nederlandse bestemmingsplan, maar is wel een planologisch besluit.

16 In het Duitse systeem is een poging tot minnelijke overeenstemming verplicht voordat gebruik kan worden gemaakt van de publiekrechtelijke vorm.

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.¹⁷ Uiteraard zijn er vormen van rechtsbescherming op de gemeentelijke besluiten. Uitgangspunt van de door Bregman & De Wolff onderzochte 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.

3.1.3 Gevolgen systeem herverkaveling

Bregman & De Wolff komen tot de conclusie dat het concurrentiebevorderende effect beperkt is. Een systeem van herverkaveling kan volgens de onderzoekers op andere fronten grotere voordelen bieden.

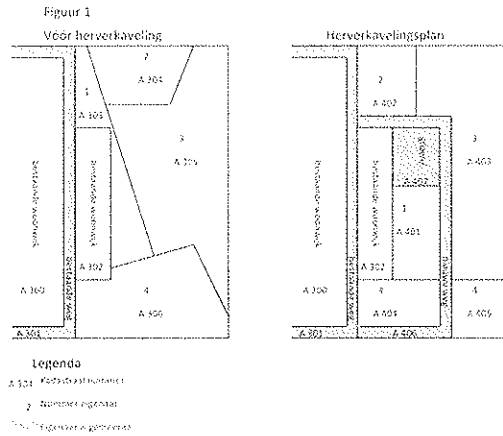
Ze geven aan dat het een publiek geheim is dat gemeenten eigendomsbewust bestemmen. De nadelen die dat met zich mee kan brengen, worden met een systeem van herverkavelen beperkt. Het is dan immers niet relevant wie welke eigendommen heeft en in welke omvang.

Problemen met 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 volgens Bregman & De Wolff hiermee worden voorkomen. Bovendien ligt het grondexploitatie risico niet bij de gemeente, zoals bij bouwclaimovereenkomsten, maar bij de eigenaren van de nieuwe bouwkeuzen. 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. Bregman & De Wolff achten dat winst gezien vanuit aanbestedingsrechtelijk perspectief.

Met onderstaande figuur 1 geef ik schetsmatig een voorbeeld van een herverkavelingsproject in lijn met de ideeën van Bregman & De Wolff. Veronderstelling is dat het gebied grotendeels onbebouwd is en nieuw aan het stedelijk gebied wordt toegevoegd. Te slopen gebouwen zijn niet in beeld gebracht. Nadruk ligt op het bieden van ontwikkelmogelijkheden door een betere verkaveling, zonder te bepalen waar nieuwe gebouwen precies moeten komen.



3.2 Van der Krabbe: herverkaveling voor stedelijke vernieuwing

3.2.1 Inleiding

Van der Krabbe bedoelt met stedelijke herverkaveling deels iets anders dan Bregman & De Wolff. Insteek is dan niet een toevoeging aan bestaand stedelijk gebied, maar een transformatieopgave. Hij gaat uit van situaties waarin er een belang is om een deel van bestaande panden te slopen en nieuwbouw te plegen en eventueel een ander deel van bestaande panden te renoveren. Wanneer er een belang is om de openbare ruimte opnieuw in te richten wordt die openbare ruimte erbij betrokken.

Van der Krabbe gaat uit van een gezamenlijke aanpak. Verschillen in benadering zitten naar mijn indruk ten eerste in de gezamenlijke aanpak door *particuliere eigenaren*, daar waar Bregman & De Wolff uitgaan van individuele eigendom voor en nadat de overheid een herverkaveling heeft toegepast en ten tweede in de gerichtheid op stedelijke vernieuwing, daar waar Bregman & De Wolff zich vooral lijken te richten op de verbeterde kavelgrenzen als zodanig.

Het idee van de gezamenlijke aanpak bij Van der Krabbe is dat alle gronden met de betreffende opstallen en de herin te richten openbare ruimte door de eigenaren worden ingebracht bij een ontwikkelingsmaatschappij waar in ze zelf vertegenwoordigd zijn. Deze maatschappij neemt de herontwikkeling op zich en deelt na afronding de nieuwe eigendomsrechten toe. Die zijn in omvang of waarde gelijk aan hun oorspronkelijke eigendommen in het gebied. Wanneer terugkeer niet mogelijk is worden ze gecompenseerd. De gemeente verkrijgt opnieuw de eigendom van de heringerichte openbare ruimte.

3.2.2 Financiële aspecten

Financieel werkt dit idee als volgt:

Gedacht wordt vanuit de waardecreatie (aangenomen dat daarvan sprake is). Het gaat dan niet alleen om waardestijging doordat te slopen panden in een groter volume op dezelfde plek of elders in het gebied mogen worden teruggebouwd, maar ook om de waardeverhoging die bestaande, te renoveren, panden ondervinden van de gehele vernieuwing van vastgoed en openbare ruimte. De waarde die wordt ge-

17 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.

creëerd, wordt gebruikt om de kosten van de herontwikkeling te dekken.

Bij de inbreng in de ontwikkelingsmaatschappij wordt voor alle eigendommen een inbrengwaarde vastgesteld. Die is in dit idee gelijk aan de waarde bij het huidige gebruik. Ten opzichte van die inbrengwaarden ontstaan nieuwe waarden van de nieuwe en de te renoveren gebouwen. Wanneer genoeg herontwikkelingsruimte wordt geboden, ontstaat daardoor een waardestijging. Deze kan dus worden ingezet om de sloop-, bouw- en renovatiekosten te dekken plus de kosten van de herinrichting van de openbare ruimte. Terzijde: ik voeg eraan toe dat in een dergelijke vernieuwingsbenadering ook heel goed past de verbouwing voor functiewijzigingen van bestaande gebouwen. Ik neem die component daarom mee in de verdere behandeling van de gedachten van Van der Krabbe; dit ook vanwege de actualiteit waarin verbouwingen van leegstaande kantoren voor bijvoorbeeld studentenwoningen of woonappartementen aan de orde zijn.

De verdeling van de kosten en opbrengsten moet uiteraard op een rechtvaardige manier gebeuren. De gedachte van Van der Krabbe daarvoor is dat hoe groter de waardesprong (van oud naar nieuw) voor een eigenaar is, hoe groter diens bijdrage is in de kosten van de transformatie. De eigenaren van de te slopen en nieuw te bouwen panden moeten het meeste bijdragen aan de transformatie omdat zij de grootste waardesprong maken. Veronderstelling daarbij is uiteraard dat zij meer m² bvo of meer woningen mogen bouwen dan voorheen.¹⁸ De eigenaren van de te handhaven panden dragen minder bij omdat zij een kleinere waardesprong maken.

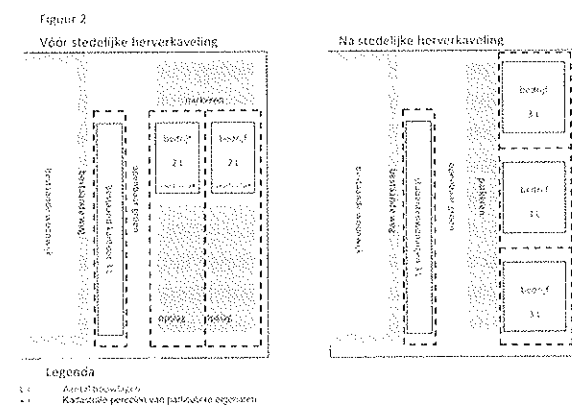
Een transformatie is financieel aantrekkelijk als de kosten van sloop/nieuwbouw, renovatie, verbouwing voor functiewijziging en de kosten van de herinrichting van de openbare ruimte gelijk is aan of lager is dan de waardestijging van de eigendommen. Zijn de kosten lager dan is een winst ook denkbaar.

De veronderstelling van Van der Krabbe hierbij is dat de kosten van inbreng worden gesteld op de waarde bij het huidige gebruik en verder dat het verlies, dat eigenaren van te slopen panden hebben, al voorafgaande aan de stedelijke herverkaveling wordt genomen. Het gaat dan om het verlies ten opzichte van de vast te stellen waarde in het huidige gebruik. De inbreng van een pand tegen de huidige waarde betekent in een aantal gevallen dus dat er moet worden afgeboekt.

Om een dergelijke aanpak in de praktijk toepasbaar te maken acht Van der Krabbe een wettelijke regeling nodig. Daardoor kan een gekwalificeerde meerderheid aan voorstanders van een dergelijke vernieuwing een minderheid dwingen. Niet iedereen zal mee willen of kunnen doen. Wanneer het ook feitelijk komt tot inzet van deze vorm van

dwang, dan werkt de eigendomsverzekering door de ontwikkelingsmaatschappij als een soort onteigening. Degenen die niet meedoen worden uitgekocht. Daarbij speelt uiteraard de vraag volgens welke grondslagen de schadeloosstelling dan bepaald moet worden.

Met onderstaande figuur 2 geef ik schetsmatig een voorbeeld van een herverkavelingsproject voor stedelijke vernieuwing in lijn met de hiervoor weergegeven ideeën van Van der Krabbe. Veronderstelling is dat er een programma is bedacht voor de nieuwe situatie. De nieuwe eigendomsgrenzen worden aan de hand daarvan bepaald.



3.3 Het GPSV-rapport: Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing

3.3.1 Inleiding

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV) is kort gezegd een aanpak waarbij private eigenaren gezamenlijk hun vastgoed vernieuwen. In het in paragraaf 2 genoemde rapport over deze materie worden ingrediënten voor een wettelijke regeling voorgesteld die passen bij de in paragraaf 1 genoemde regeling voor de Franse AFU. De hiervoor weergegeven ideeën van Van der Krabbe sluiten aan bij elementen uit dit rapport. Dat geldt ook voor de hierna in paragraaf 3.4 weergegeven aanzet van het Kadaster c.s. voor een wettelijke regeling met betrekking tot stedelijke herverkaveling. Er zijn ook verschillen. Verder bevat dit rapport meer uitgewerkte voorstellen; voor wettelijke regelingen geeft het in die zin een meer concreet beeld ten opzichte van een aantal andere ideeën die in dit artikel besproken worden.

Bij de weergave van dit rapport hierna is het goed te beseffen dat de voorgestelde regeling over GPSV bedacht is voor zowel situaties waarin een herverkaveling nodig is als voor situaties waarin dat niet nodig is (bijvoorbeeld als het belang beperkt is tot enkel het herstel van een gezamenlijke fundering).

Het specifieke van een wettelijke regeling voor GPSV is dat een meerderheid van de eigenaren¹⁹ een minderheid kan dwingen in deze vernieuwing mee te doen wanneer de

18 Van der Krabbe merkt ergens op dat de risico's van verhuur buiten deze constructie moeten blijven.

19 Het GPSV-rapport gaat uit van een dubbele meerderheid: een meerderheid zowel qua aantallen eigenaren als qua omvang van het bezit.

gemeente een vernieuwingsgebied aanwijst en de uitvoeringsorganisatie van de eigenaren erkent.

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.²⁰ 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 marktverstoring 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.

3.3.2 *Situaties waarin een GPSV-regeling kan worden ingezet*

Het rapport stelt een regeling voor GPSV voor in situaties met gespreid eigendom. Een voorbeeld daarvan is het economisch functioneren van gebieden: de sloop en nieuwbouw in verouderde (multifunctionele) centrumgebieden of een gezamenlijke gevelaanpak of uitbouw van winkels, dan wel de samenvoeging van winkels om te kunnen voldoen aan nieuwe economische eisen. Een ander voorbeeld is 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 beheerstructuren. Daarbij valt te denken aan het samen kunnen beheren van de verbeterde structuur of het kunnen benutten van een private beheerorganisatie die, naast regulier beheer, bijvoorbeeld ook kan sturen op de branchesamenstelling in winkelgebieden.

Volgens het rapport kunnen er verschillende oorzaken zijn waardoor eigenaren niet tot samenwerking komen. Er zijn bijvoorbeeld uiteenlopende soorten eigenaren met tegenstelde belangen. Een andere reden kan zijn dat sommige eigenaren niet willen meewerken. Noodzakelijke vernieuwing wordt zo verhinderd. Behalve onwil om mee te werken kan de verandering ook zitten in onvermogen in financiële zin of qua deskundigheid.

Het rapport geeft aan dat de voorgestelde regeling kan worden ingezet als er een fysieke, een functionele noodzaak 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.

3.3.3 *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 of samenwerkingsvorm voor de organisatie van eigenaren worden opgericht die zelf de vernieuwing of verbetering ter hand neemt en ook het beheer na de ingreep. Deze organisatie krijgt daartoe de nodige bevoegdheden (de hierna te noemen Vereniging van Eigenaren).²¹

De regie- en controlefunctie van de gemeente bestaat volgens het GPSV-rapport uit een aantal elementen.

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 nodig.

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 stelt het GPSV-rapport een wijziging van boek 5 titel 9 BW voor. Daarmee wordt een verbijzondering van het appartementsrecht toegevoegd. De GPSV-organisatie is een Vereniging van Eigenaren (VvE) met tijdelijk een aantal extra bevoegdheden. Dit wordt soms ook wel premium-VvE genoemd. Dit is de kern van de regeling, want hiermee ontstaat de mogelijkheid voor een meerderheid om tegen de wens van een minderheid in de vernieuwing door te voeren.

Bregman & De Wolff maken in hun onderzoek naar stedelijke herverkaveling een vergelijking met GPSV, ook met het oog op de vraag of beide fenomenen in eenzelfde wettelijke regeling passen. Overeenkomst is dat bij herverkaveling ook de situatie aan de orde kan zijn dat het gebied (deels) bebouwd is en dat deze bebouwing plaats moet maken voor andere functies met daarbij de noodzaak rekening te houden met de waarde van te slopen gebouwen. De inbreng van te slopen gebouwen en de waardebepaling speelt ook een rol bij GPSV.

20 Het bestaande instrumentarium is dat gemeenten verwerven, zo nodig door onteigening, of dat gemeenten met marktpartijen overeenkomen dat zij verwerven en de gemeente het onteigeningsinstrument achter de hand houdt. Ook kan onteigend worden ten name van woningbouwcorporaties.

21 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.

Zij constateren echter ook een paar substantiële verschillen met de door hen beschreven vorm van herverkaveling. Zo wordt bij GPSV gedacht vanuit de invalshoek van een eigenareninitiatief. Een meerderheid van eigenaren, die haar 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. Bij een regeling voor stedelijke herverkaveling, zoals Bregman & De Wolff die zien, is er geen sprake van een aparte organisatie maar treedt de overheid op als 'herverkavelaar', wanneer dwang nodig is. Een ander verschil is dat bij GPSV het niet altijd om herverkaveling hoeft te gaan. De vernieuwing kan er ook toe leiden dat bestaande kavelgrenzen intact blijven. Ook hierbij spelen vraagstukken rond zeggenschap over de eigendommen. Verschil met herverkaveling is dat het gaat om een tijdelijke wijziging van de zeggenschap. Bregman & De Wolff komen tot de conclusie dat, vanwege deze verschillen, een systeem voor stedelijke herverkaveling bij voorkeur een eigen wettelijke regeling zou moeten krijgen ten opzichte van een eventuele regeling voor GPSV.

3.3.4 Vernieuwingsproces in zes stappen

Het GPSV-rapport beschrijft zes stappen in het proces om tot de vernieuwing te komen.²²

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.²³ 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 erachter 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 beschikbaar stellen 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.²⁴

Ook dwangmiddelen zijn hierbij denkbaar, zoals aanschrijving tot verbetering of onteigening.²⁵ 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. Daarmee wordt van de vrijwillige insteek door de gezamenlijke eigenaren omgeschakeld naar een overheidsinitiatief. Het rapport noemt deze mogelijkheid als een optie voor situaties met achterstallig onderhoud.

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 zich terug te trekken. Wie zich terugtrekt, krijgt geen gebruiksrecht terug na de vernieuwing; er is dan sprake van gedwongen eigendomsontneming vergelijkbaar met onteigening.

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. Hierbij valt te denken aan mogelijkheden om:

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

22 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.

23 Het rapport noemt als voorbeelden de samenvoeging van woningen, herstel van funderingsproblemen, herstructurering centrumgebied, uitbouw winkelruimten.

24 Regeling voor wijkontwikkelingsmaatschappijen met vrijstelling van een dubbele overdrachtsbelasting.

25 Het onderzoek doet de suggestie de Onteigeningswet zo te wijzigen dat de aanwijzing tot GPSV-gebied voldoende grond biedt om te onteigenen.

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.

3.4 *Het Kadaster c.s.: Op weg naar een wettelijke regeling*

De publicatie van het Kadaster c.s. is bedoeld als een aanzet en niet als een volledige regeling.²⁶

Een regeling voor stedelijke herverkaveling is van belang om in situaties van versnipperde eigendomssituaties toch tot gebiedsontwikkeling te kunnen komen zonder dat overheden actief gronden behoeven te verwerven. Een regeling kan als stok achter de deur werken en zo voor doorbraken zorgen, ook voor financiële aspecten.²⁷

3.4.1 *Componenten wettelijke regeling*

De wettelijke regeling waarvoor het Kadaster c.s. een aanzet geven is voor een belangrijk deel geënt op herverkaveling in het landelijk gebied op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg)²⁸ en op het Duitse systeem van Umlegung.

Stedelijke herverkaveling als instrument tot grondruil

Het Kadaster c.s. beschrijven stedelijke herverkaveling als instrument dat faciliteert bij grondruil bij gebiedsontwikkeling. Het instrument is bedoeld voor situaties waarin vrijwillige kavelruil niet in voldoende mate tot succes leidt. Dan moet er een bevoegd orgaan zijn dat, na overleg met de rechthebbenden, tijdelijk de beschikkingsmacht krijgt over de onroerende zaken en deze vervolgens naar vorm en locatie aanpast. Daarmee is het instrument geschikt om publieke doelen te realiseren. Het gaat dan om de realisatie van in een omgevingsplan vastgelegde functies als wonen, bedrijven, infrastructuur en/of om bestrijding van verpaupering, verrommeling en leegstand.

Behalve publieke belangen (te waarborgen door de overheid) moet er sprake zijn van collectieve belangen (van de gezamenlijke rechthebbenden).

De bestaande rechthebbenden krijgen een recht op toedeling van een onroerende zaak van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksbestemming. Uitgangspunt is dat een rechthebbende er in vermogen niet op achteruit of vooruitgaat en dat op gebiedsniveau waarde wordt toegevoegd. Deze toe-

voeging is onder meer nodig om ingrepen in de openbare ruimte te bekostigen.

Het Kadaster c.s. beperken een regeling voor stedelijke herverkaveling tot de grondcomponent. De ruil van gebouwen valt er niet onder. Deze moet volgens het Kadaster c.s. plaatsvinden op vrijwillige basis via anterieure overeenkomsten, voorafgaand aan de vaststelling van een ruilplan.

Rol gemeente

De gemeente stelt een gebiedscommissie in die de gemeente en de eigenaren in het te ontwikkelen gebied vertegenwoordigt. Deze commissie kan worden aangevuld met degenen die in het gebied initiatief willen nemen. De commissie kan een partij vragen als ontwikkelende partij op te treden (urbanisator) om het proces te begeleiden. De gemeente borgt de publieke belangen (wettelijke plannen en besluiten voor bestemming en vergunningen), zorgt voor inbreng en afname van eigen gronden voor infra, groen en vrije grond en voor het bevorderen van de vaststelling van een gebiedsplan en grondruilplan.

Gebiedsplan

In de visie van het Kadaster c.s. kent het proces van herverkaveling enkele formele momenten die de rechtspositie van rechthebbenden beïnvloeden. Het eerste moment is de vaststelling van het gebiedsplan. Dat is de grondslag voor het tweede moment: de vaststelling van een ruilplan.

De gebiedscommissie stelt een gebiedsplan vast. Dat gebeurt eerst in ontwerp. In die fase worden rechthebbenden en overige belanghebbenden geconsulteerd. In dit plan wordt opgenomen wanneer de omslag wordt gemaakt van het vrijwillige traject naar het afdwingbare traject. Het plan bevat in ieder geval een begrenzing van het verkavelingsgebied, een beschrijving van collectieve en publieke doelen, de inzet van maatregelen en voorzieningen (waaronder de inzet van instrumenten van herverkaveling en eventuele onteigening) en een raming van de totale kosten, ieders aandeel en de verrekening daarvan. Opgemerkt wordt dat het voor de hand ligt een gebiedsplan aan te duiden als een omgevingsplan ingevolge de Omgevingswet. Daarin past het opnemen van regels die horen bij mogelijke wijzigingen van eigendomsrechten, plichten tot bekostiging en (spel)regels voor ruiling.

Ruilplan

Het feitelijke grondruilproces wordt in de aanzet van het Kadaster c.s. vormgegeven in een ruilplan. Hier komen allerlei inhoudelijke en procesmatige elementen samen. Hier laten het Kadaster c.s. de aansluiting zien bij de Wilg met zaken en termen als lijst van rechthebbenden, inbreng, wenszitting, toedelingsvarianten, individuele toetsing, lijst geldelijke regelingen (LGR) en de bijbehorende stappen om deze zaken gestalte te geven. Het doorlopen van dergelijke stappen resulteert in een ontwerp-ruilplan. Dat bevat een lijst van rechthebbenden, een plan van toedeling (het geheel aan individuele toedelingen) en de LGR (het geheel aan individuele verrekeningen tussen inbreng en toedeling). Tegen de besluiten van de gebiedscommissie over zienswijzen op

26 Zie www.kadaster.nl/web/artikel/Stedelijke-herverkaveling-op-weg-naar-een-wettelijk-regeling.htm.

27 Behalve de hierna nog te noemen verevening van kosten en de bijdrage aan de openbare ruimte valt hierbij ook te denken aan vrijstelling van overdrachtsbelasting bij de toedeling van eigendommen in het herverkavelingsproces.

28 Zie voor een kennismaking met deze wet de publicatie van het Kadaster 'Verkavelen met de WILG'.

het ontwerp staat beroep open. Na behandeling daarvan is het ruilplan definitief. Dit definitieve plan wordt geëffectueerd door het inschrijven van de herverkavelingsakte in het openbare register van het Kadaster. Vanaf een bepaald moment in het proces wordt met een peildatum gewerkt. Vanaf die datum wordt het herverkavelingsgebied 'bevroren'. Tot aan de herverkaveling (ver)koopt men geen eigendom, maar een recht op toedeling.

Bij de toedeling is het mogelijk om bepaalde gronden toe te wijzen voor openbare ruimte die in publieke handen komt. In zo'n geval wordt dan een voor ieder gelijke korting op de hoeveelheid toe te delen grond toegepast. Het recht op toedeling bestaat dan uit de inbreng van grond minus de korting. Een wettelijke regeling zou het maximum van een kortingspercentage kunnen vastleggen.

3.4.2 Financiële aspecten van de herverkaveling

De financiële aspecten komen tot uiting in het ruilplan. De LGR, als onderdeel van het ruilplan, legt de verrekening vast van de kosten. Hierin worden de kostenposten opgenomen als uitwerking van de ruilregels in het gebiedsplan. Hierachter liggen ideeën omtrent de waarde van gronden, de waardeontwikkeling bij herverkaveling en de verrekening van kosten.

In de waardeontwikkeling vallen volgens het Kadaster c.s. een aantal stappen te onderscheiden. Uitgangssituatie is de inbreng van de gronden, de 'herverkavelingsmassa', tegen de verkeerswaarde in het huidige gebruik. Veronderstelling is dat het geheel aan nieuwe functies dat wordt mogelijk gemaakt tot een waardevermeerdering leidt: de nieuwe verkeerswaarde. Bij herverkaveling (toedeling) ontstaat er een hogere verkeerswaarde als gevolg van diverse ingrepen (nutsfactoren). Het Kadaster c.s. denken aan nut door:

- verbeterde ontsluiting van kavels;
- de nieuwe kavelstructuur die op de nieuwe functies is toegesneden, zodat de eigendommen beter bruikbaar worden;
- de nabijheid van nieuwe openbare voorzieningen.

Om tot verrekening van de kosten van deze ingrepen te komen wordt het nut hiervan in mindering gebracht op de nieuwe verkeerswaarde van de 'toedelingsmassa'. Daartoe wordt per nutsfactor een bepaalde hoogte (gewicht) vastgesteld om een evenredige verrekening te bewerkstelligen. Bij deze kosten valt te denken aan de kosten van de realisatie van nieuwe openbare ruimte (inclusief verbeterde ontsluitingen) en de plankosten. De waardevermeerdering die ontstaat als gevolg van de nieuwe bestemming en als gevolg van de bebouwing komt ten goede aan de eigenaar. Het waardeverschil tussen inbreng en toedeling moet uiteraard hoog genoeg zijn om de herverkavelingskosten te kunnen dragen.²⁹

De maatstaf voor verrekening van kosten is volgens het Kadaster c.s. dat de eigenaren er in hun recht en in de waarde

van hun recht niet slechter of beter van worden. Via het principe van gelijke aard, gelijke hoedanigheid en gelijke gebruiksbestemming wordt deze maatstaf ingevuld. Gelijke aard betekent bijvoorbeeld dat een rechthebbende, die een appartementsrecht heeft ingebracht, een appartementsrecht terugkrijgt. Gelijke hoedanigheid betekent dat een rechthebbende grond van dezelfde omvang en gelijke karakteristieken terugkrijgt (binnen een bepaalde marge). Gelijke gebruiksbestemming houdt in dat een rechthebbende grond met dezelfde bestemming terugkrijgt, hoewel hier met instemming van de rechthebbende van kan worden afgeweken. Om de verkeerswaarden te kunnen bepalen wordt de grondcomponent van het vastgoed afgesplitst. Bij verschillen in huidige bestemmingen worden daarbij grondwaarden per bestemming vastgesteld.

Het Kadaster c.s. onderkennen dat in de werkelijkheid er wel verschillen ontstaan ten opzichte van genoemde maatstaf: over- en onderbedeling. Daarvoor moet er een systeem van marge en verevening zijn. Iemand die overbedeeld wordt zal dan moeten bijbetalen. Een onderbedeelde krijgt een vergoeding. Rekening moet worden gehouden met situaties van een dusdanige geringe toedeling dat de betreffende rechthebbenden niet tot zelfrealisatie kunnen overgaan. In zulke gevallen moet vervangend vastgoed worden aangeboden of een complete financiële vergoeding. Een andere mogelijkheid is dat bepaalde gronden uit de in eerste instantie aangenomen gebiedsbegrenzing worden gehaald (enclave). Omgekeerd kan er ook sprake zijn van exclaves (gronden buiten het aaneengesloten herverkavelingsgebied), ook om vervangende nieuwbouwplekken te kunnen benutten. De gebiedsafbakening is uiteraard van belang vanwege de haalbaarheid, de kosten en de verrekening.

Zoals gezegd wordt in deze aanzet van het Kadaster c.s. in het ruilplan een financiële verrekening vastgelegd in de vorm van een lijst geldelijke regelingen (LGR). Daarin staan de relevante kostenposten, de hoogte van de nutsfactoren en de verrekening van de kosten in samenhang met de waardeverandering van de gronden. Voor elke rechthebbende wordt een inschatting gemaakt van het nut dat hij geniet van de herverkaveling. Daarbij wordt ten aanzien van zijn kavel(s) gekeken naar ligging, vorm en structuur, naar de ontsluiting en naar de relatie tussen kavel en openbare voorzieningen. Over de toedeling en verrekening conform LGR wordt een consultatie gehouden.³⁰

De inbrengwaarde zal op zo objectief mogelijke wijze bepaald moeten worden. Taxaties zullen daarbij een rol spelen. Bij bebouwde percelen wordt de grondcomponent afgesplitst. Er wordt van uitgegaan dat zo nodig gebruik wordt gemaakt van meerdere gebruiksbestemmingen met verschillende waarden voor bijvoorbeeld een gebruiksbestemming wonen en een gebruiksbestemming kantoren.

29 Het Kadaster geeft aan dat in een wettelijke regeling ervoor gekozen kan worden om een (jaarlijkse) lijst met nutsfactoren vast te hanteren of het vaststellen van nutsfactoren aan het project over te laten.

30 Stemmen alle rechthebbenden hiermee in dan kan de herverkaveling bij overeenkomst plaatsvinden. Stemt niet iedereen in dan kan het bevoegd gezag hiertoe besluiten, eventueel met een voorafgaande raadgevende stemming.

3.5 *Het gedachte-experiment Duckstad*

Voorafgaand aan de publicatie van de aanzet voor een wettelijke regeling publiceerde het Kadaster in samenwerking met enkele andere partijen³¹ een aantal resultaten van een gedachte-experiment voor stedelijke herverkaveling. Dit gebeurde aan de hand van een fictieve casus Duckstad die overigens gebaseerd was op realistische aannames. De publicatie hiervan is beperkt gehouden, maar biedt toch informatie die geschikt is om enigszins te beoordelen wat een wettelijke regeling zou moeten bieden.

Uitgegaan wordt van de herstructurering van een woonwijk gericht op sloop van middelhoogbouwflats, renovatie van een hoogbouwflat, sloop van een kantoorgebouw, nieuwbouw van appartementen en grondgebonden woningen, de opheffing van een bestaand park aan de rand en de aanleg van een nieuw park in het midden van de wijk, alles om de teloorgang van de wijk aan te pakken.

Dit brengt allerlei vragen met zich mee over verenigingen van eigenaren, individuele appartementseigenaren en de verhouding tussen die beiden, met de positie van huurders, hoe de financiële ruimte in bestaande hypotheek kan worden benut, hoe het kostenverhaal kan plaatsvinden, hoe plankosten betaald moeten worden (uitgaande van waardevermeerdering) en uiteraard hoe de waarde van uit te ruilen onroerende zaken wordt bepaald.

In financieel opzicht maakt de Duckstadcasus onderscheid tussen elementen op het niveau van de totale gebiedsontwikkeling en elementen op individueel niveau.

Voor de totale gebiedsontwikkeling wordt rekening gehouden met

- plankosten;
- kosten van sloop, renovatie en herinrichting van grootschalige openbare voorzieningen;
- kosten van tijdelijke voorzieningen;
- faseringskosten, zoals rente en inflatie.

Op het individuele niveau wordt rekening gehouden met:

- toekenning van ontwikkelplots;
- realisatie van de op die plots geboden eindbestemming doordat de eigenaar bouwrijpe grond verkoopt of doordat hij zelf bouwt (met desgewenst verkoop van het gerealiseerde vastgoed).

Voordat de ontwikkeling plaatsvindt zal de waarde van het ingebrachte vastgoed nog moeten worden vergoed. Deze waarde wordt in het ruilplan echter losgekoppeld van de grondwaarde; de grondwaarde wordt namelijk gewijzigd in een ontwikkelrecht. Dit ontwikkelrecht wordt via de LGR vastgelegd in het ruilplan. De loskoppeling houdt, met andere woorden gezegd, in dat het ruilplan onderscheiden is van en voorafgaat aan de fasen van grondexploitatie, van vastgoedexploitatie en van beheerexploitatie. Na de fase van het ruilplan volgt de exploitatiefase waarin de reeds

genoemde plankosten en kosten van sloop, renovatie en herinrichting van grootschalige openbare voorzieningen, et cetera een rol spelen.

Het gedachte-experiment gaat er van uit dat voor het verhalen van de gemeentelijke kosten van de ontwikkelplots het gebruikelijke instrumentarium van afd. 6.4 Wro (overeenkomsten en exploitatieplan) wordt gehanteerd.

In de Duckstadcasus wordt verondersteld dat een wettelijke regeling rekening zal houden met de uiteenlopende belangen van gemeente, woningbouwcorporatie, beleggers en ontwikkelaars, bewoners/gebruikers.

Qua proces wordt uitgegaan van initiatief van private partijen die publieke partijen verzoeken deel te nemen of het proces te faciliteren en dat een publieke partij private partijen tracht te verleiden om te komen tot een organisatie³² die de gebiedsontwikkeling ter hand neemt (urbanisator) voor de verdere procesbegeleiding. In het verdere proces is er aandacht voor de gebiedsafbakening,³³ het werken aan communicatie, aan draagvlak en financiële haalbaarheid, het inventariseren van belangen, het beoordelen van de haalbaarheid van wensen en ambities, het maken van een visie op de ontwikkeling van de wijk en de vastlegging daarvan in een programma van eisen en in uitgangspunten voor herverkaveling, de totstandbrenging van de definitieve planvorming.

In de Duckstadcasus is gekozen voor een recht op toedeling van de gronden naar oppervlakte. Afgezien van een korting voor de aanwending van gronden voor openbare voorzieningen, krijgt iedere eigenaar evenveel grond terug als door hem is ingebracht. Daardoor gaat de waarde van de grond of van de opstallen pas een rol spelen bij de verrekening. Uitkopen is overigens een optie binnen dit geheel.

4. Afronding

Tot zover een blik op diverse ideeën over stedelijke herverkeveling. De gedachten rond een regeling voor GPSV zijn niet zonder meer vergelijkbaar met de behandelde ideeën van Bregman & De Wolff, Van der Krabbe, van het Kadaster c.s. en van de Duckstadcasus. Anderzijds komen onderdelen van de voorstellen van het GPSV-rapport wel overeen met die ideeën, met name met die van Van der Krabbe.

Daar waar Bregman & De Wolff, het Kadaster c.s. en de Duckstadcasus zich vooral richten op de nieuwe indeling van de kavelgrenzen (de ruilfase) als zodanig en de gebiedsontwikkeling (de exploitatiefase), die daarmee mogelijk wordt gemaakt, als een daarvan onderscheiden proces zien, is dat in de ideeën van Van der Krabbe niet bewust onder-

31 In samenwerking met de Radboud Universiteit Nijmegen, FF-Advies en PAS bv.

32 Zo'n organisatie zou een op te richten wijkontwikkelingsmaatschappij kunnen zijn (bestaande uit/opgericht door de eigenaren in het gebied). Het zou ook een adviesbureau, een projectontwikkelaar, een woningbouwcorporatie of een ontwikkelbedrijf van een gemeente kunnen zijn.

33 Bij de afbakening kan onderscheid worden gemaakt tussen het gebied waar de herverkeveling plaatsvindt en het grotere gebied dat door de herverkeveling beïnvloed wordt.

scheiden en lijkt hij herverkaveling als een onderdeel van de stedelijke vernieuwing te zien. Het onderscheiden van de processen van de nieuwe kavelindeling enerzijds en de verdere gebiedsontwikkeling anderzijds blijkt in het gedachte-experiment Duckstad en bij de aanzet van het Kadaster c.s. uit de loskoppeling van de ruilfase en de exploitatiefase.

In deel 2 van dit artikel wil ik, door het formuleren van een aantal aandachtspunten, ingaan op het belang van stedelijke vernieuwing via stedelijke herverkaveling en verkennen welke stimulansen voor stedelijke vernieuwing via stedelijke herverkaveling in een wettelijke regeling kunnen worden opgenomen. Ik wil dat vooral doen vanuit een financiële insteek.