

Stedelijke herverkaveling voor stedelijke vernieuwing (deel 2)

BR 2014/3

Het instrument stedelijke herverkaveling is voor stedelijke vernieuwingsopgaven interessanter naarmate een wettelijke regeling betere financiële stimulansen bevat. In het eerste deel van dit artikel (BR 2013/146) is beschrijvend ingegaan op diverse ideeën over stedelijke herverkaveling in het algemeen. In dit tweede deel vindt een toespitsing plaats op stedelijke herverkaveling voor stedelijke vernieuwing. Met name wordt gekeken naar financiële stimulansen.

1. Aandachtspunten bij ideeën over stedelijke herverkaveling

In dit tweede deel richt ik me met name op de waarde van een regeling van stedelijke herverkaveling voor stedelijke vernieuwing. Met name in financieel opzicht zie ik daar namelijk een specifiek maatschappelijk belang in. Ik maak onderscheid tussen de zogenaamde ruilfase van herverkaveling en de exploitatiefase. Een vraag daarbij is of in een regeling voor stedelijke herverkaveling waardeverstijging van grond alleen bepaald zou moeten worden door de ruilfase of dat deze ook bepaald zou kunnen worden door de ruil- en de exploitatiefase. In financieel opzicht is het begrip waardevermindering van belang. In dat kader doen zich vragen voor over de gebiedsafbakening en over de grondslagen voor waardebeoordeling. Die grondslagen zijn relevant voor de bepaling van zowel de waarde van de inbreng van grond en vastgoed als de waarde van toe te delen grond en vastgoed.

In het eerste deel van dit artikel is aandacht besteed aan de ideeën van Bregman & De Wolff, Van der Krabbe, het rapport over Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (het GPSV-rapport), de aanzet voor een wettelijke regeling van het Kadaster c.s. en aan het gedachte-experiment van de Duckstadcasus.²

In de ideeën van Bregman & De Wolff, het Kadaster c.s. en de Duckstadcasus wordt rekening gehouden met de toepasbaarheid van een wettelijke regeling voor verschillende situaties. Grofweg gaat het ten eerste om situaties waarin een gebied wordt toegevoegd aan het stedelijk gebied (hierna gemakshalve uitleglocaties genoemd) en ten tweede om situaties waarin een bestaand stedelijk gebied wordt ver-

nieuwd (hierna gemakshalve stedelijke vernieuwingslocaties genoemd).³

In deze ideeën wordt de waardeverstijging als gevolg van de ruilfase benut om de kosten van de herverkaveling te dekken. Waardeverstijging van vastgoed, als gevolg van de herverkaveling en de vernieuwing van het gebied, wordt niet benut om de kosten van herverkaveling en vernieuwing te dekken. Bij Van der Krabbe gebeurt dat laatste wel. In een oudere publicatie van De Wolff, 'Stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling'⁴ wordt dat ook als mogelijkheid beschouwd. Van der Krabbe en De Wolff gaan daarvoor uit van een gezamenlijke aanpak van eigenaren van grond en vastgoed door deze in te brengen in een ontwikkelingsmaatschappij. Deze maatschappij deelt de eigendommen weer toe aan de oorspronkelijke eigenaren na de herverkaveling en de vernieuwing. Dit is in feite ook het uitgangspunt van het GPSV-rapport. In de benadering van Bregman & De Wolff, het Kadaster c.s. en de Duckstadcasus is het de overheid die herverkaveling of wordt de herverkaveling overgelaten aan een urbanisator. Die laatste kan in principe ook een organisatie van de grond- en vastgoedeigenaren zelf zijn, zodat er in organisatorisch opzicht wel enige overlap is tussen deze benaderingen.⁵

In dit tweede deel ga ik onder meer in op het betrekken van de waardeverstijging van vastgoed in herverkaveling bij stedelijke vernieuwing. Ik sluit zo veel mogelijk aan bij de benadering van Van der Krabbe, zoals beschreven in deel 1 en van De Wolff, zoals beschreven in zijn publicatie over stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling, en verken een aantal aandachtspunten. In par. 2.1 sta ik allereerst stil bij het onderscheid tussen de ruilfase en de exploitatiefase. Vervolgens ga ik in par. 2.2 in op de waardeverstijging die bij herverkaveling in een stedelijke vernieuwingslocatie aan de orde kan zijn en ga in op de vraag welke grondslag gewenst is voor het bepalen van de omvang van waardeverstijging. Een veelvoorkomende situatie is dat een stedelijke vernieuwingsopgave leidt tot een financieel tekort. Bezien vanuit de afdeling Grondexploitatie in de Wro leidt dit tot bepaalde problemen. Die benoem ik in par. 2.3. Ik probeer daarbij een relatie te leggen met de diverse aspecten van waardeverstij-

¹ Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur grondbeleid & vastgoedrecht bij PurpleBlue. Met dank aan E.R. Hijmans en M.M. van Leeuwen voor hun commentaar bij het concept van dit artikel. De kopij voor dit deel is afgesloten op 14 december 2013.

² Voor verwijzingen naar de betreffende literatuur daarover verwijs ik naar deel 1 (BR 2013/146).

³ In 'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties' richten Bregman & De Wolff zich in de uitwerking vooral op uitleglocaties. In 'Herverkaveling als instrument voor gebiedsontwikkeling' houdt Bregman expliciet ook rekening met stedelijke vernieuwingslocaties.

⁴ H.W. de Wolff, 'Stedelijke herstructurering en stedelijke herverkaveling', BR december 2002, p. 1027-1036.

⁵ Het is niet mijn bedoeling met dit onderscheid te suggereren dat er principiële verschillen bestaan tussen genoemde personen en instanties. De aanzet voor een wettelijke regeling is tot stand gekomen in een samenwerking tussen het Kadaster, de Radbouduniversiteit, de TU Delft, de Ministeries van IenM en BZK en enkele marktpartijen. De Duckstadcasus is opgezet door het Kadaster, de Radbouduniversiteit, FF-advies en PAS bv. Aangenomen mag worden dat Van der Krabbe in beide gevallen een belangrijke rol heeft gehad bij de deelname van de Radbouduniversiteit.

ging van par. 2.2. In stedelijke vernieuwingslocaties vindt vernieuwing soms plaats door sloop, terwijl vervangende nieuwbouw op een andere plek wenselijk is. Daar is herverkaveling voor nodig. In andere gevallen moet bestaand vastgoed vernieuwd worden door renovatie of door verbouwing ten behoeve van een functiewijziging. Dat vastgoed blijft dan op de bestaande kavel. In par. 2.4 ga ik in op de vraag of en hoe dit vastgoed in financiële zin bij een herverkavelingsoperatie betrokken kan worden. Dat gebeurt vanuit de optiek van waardeestijging die dit vastgoed ondergaat en het profijt dat dit vastgoed ondervindt als gevolg van de gehele operatie van herverkaveling en vernieuwing. Buiten beschouwing blijven situaties waarin stedelijke vernieuwing beperkt kan worden tot renovatie dan wel verbouwing van bestaand vastgoed en waarbij geen nieuwe kavelgrenzen nodig zijn.⁶ In par. 2.5 komt de vraag aan bod welke grondslag wenselijk is voor het bepalen van de waarde van in te brengen grond en vastgoed.

2. Uitwerking aandachtspunten

De materie achter deze aandachtspunten vergt uiteraard een veel grondiger doordenking en behandeling dan in het bestek van dit artikel mogelijk is. Ik heb niet de pretentie alle relevante aspecten bij de behandeling in beeld te hebben, laat staan deze afdoende te kunnen behandelen. De materie is zeer complex. Ik pleit ervoor om, met name ten behoeve van stedelijke vernieuwing, een regeling voor herverkaveling zo in te richten dat deze in geval van financiële tekorten op de grondexploitatie voor een doorbraak kan zorgen.

2.1 Alleen ruilfase of ook exploitatiefase?

In de Duckstadcasus staat het onderscheid tussen ruilfase en exploitatiefase helder beschreven. In een traditionele gebiedsontwikkeling wordt uitgegaan van 1) de grondexploitatie; 2) de vastgoedexploitatie; en 3) de beheerexploitatie. Voorafgaand aan deze drie fasen wordt de ruilfase ingezet. De input is de inbreng van grond en vastgoed (beiden getaxeerd). De activiteit is ruilen en bepalen van over- en onderbedeling per individu. De output is de nieuwe verkaveling (ontwikkelploots) en de LGR (Lijst Geldelijke Regelingen). Deze ruilfase leidt tot een bepaald 'nut' (hierna waardeestijging) waaruit de kosten van de ruilfase worden gedekt.

In de dan volgende grondexploitatiefase is de input het nieuw verkavelde gebied op basis van de LGR. Er resteert dan een 'normale' grondexploitatie met als output bouwrijpe grond en ingerichte openbare ruimte en een 'normale' vastgoedexploitatie met als output nieuwe gebouwen. Ten slotte volgt het beheer.

De Duckstadcasus en ook het Kadaster c.s. gaan ervan uit dat kosten worden verhaald, maar een grondexploitatie-

winst als gevolg van de bestemmingswijziging voor de individuele eigenaren is.

Volgens de aanzet van het Kadaster c.s. bestaat de waardeestijging van de herverkaveling uit:

- waardeestijging door de verbeterde ontsluiting;
- waardeestijging door de op de nieuwe functie toegesneden kavelstructuur; en
- waardeestijging door de nabijheid van nieuwe voorzieningen van openbaar nut.⁷

Dit onderscheid tussen ruilfase enerzijds en grondexploitatiefase en vastgoedexploitatiefase anderzijds wordt gebruikt om diverse stappen in waardeestijging te kunnen onderscheiden. Dat onderscheid is nodig om te kunnen bepalen aan welke partijen de diverse componenten van waardeestijging toekomen.

Bij uitleglocaties lijkt me dit een geschikt onderscheid. De vraag is of de toepassing van dit onderscheid ook gewenst is voor herverkaveling voor stedelijke vernieuwingslocaties in verband met een optimale kostenverdeling, ook over de eigenaren die profiteren van de herverkaveling en vernieuwing.

Het onderscheid tussen grondexploitatie en vastgoedexploitatie is bruikbaar in een situatie waarin gemeenten actief grondbeleid voeren, gronden verwerven en zo nodig onteigenen. De bedoeling daarvan is om winst op de grondproductie te kunnen behalen en deze winst in te zetten voor de bekostiging van eventuele tekorten op andere ontwikkellocaties en voor de bekostiging van wijkoverstijgende infrastructuur of maatschappelijke voorzieningen. Hiermee hebben gemeenten een maximale invloed op het programma en de kwaliteit van de gebiedsontwikkeling. De vastgoedexploitatie laten gemeenten dan aan marktpartijen over. In geval van faciliterend grondbeleid kunnen gemeenten, met behulp van hetzelfde onderscheid tussen grond- en vastgoedexploitatie, in redelijke mate sturen op programma en kwaliteit. De keuze van het type bestemmingsplan en, sinds de inwerkingtreding van de Wro, ook de toepassing van de afdeling Grondexploitatie van de Wro zijn daarbij behulpzaam.

Bij actief grondbeleid zijn gemeenten de verkopende partij als zij de grond weten te verwerven. Dan kunnen ze in uitgifteovereenkomsten met marktpartijen proberen te bedingen dat grondwaardeestijging die zich na de verkoop voordoet, deels aan de gemeente wordt afgedragen. Zo kwam het voor de start van de crisis op de vastgoedmarkt in 2008 wel voor dat een verrekenbeding werd opgenomen voor het geval dat de veronderstelde vrij-op-naam-prijzen van de woningen zouden stijgen.

Intussen zijn de tijden veranderd. In crisistijd bestaat actief grondbeleid nog steeds, maar is het beduidend minder

⁶ Zulke situaties komen in het GPSV-rapport ook aan de orde. Soms is dan een gezamenlijke aanpak nodig, bijv. bij funderingsherstel van woningen. Voor zulke gevallen valt aan een andere wettelijke regeling te denken dan een regeling voor stedelijke herverkaveling.

⁷ In dit verband worden daaronder verstaan nieuwe (of aanpassingen van bestaande) wegen, fiets- en voetpaden, watergangen voor waterhuishouding of ook als sierend element, groen, openbare parkeerplaatsen. Met andere woorden: infrastructurele voorzieningen en geen maatschappelijke voorzieningen als scholen, bibliotheken, etc.

populair. Bij binnenstedelijke herontwikkeling was vaak al geen sprake van een volledige gemeentelijke grondexploitatie, maar nu komt ook op uitleglocaties het streven naar volledige gemeentelijke grondexploitatie veel minder vaak voor. De oplossing wordt niet zozeer gezocht in het aangaan van samenwerkingsconstructies, maar in het overlaten aan marktpartijen.

Bij binnenstedelijke herontwikkeling zoeken gemeenten dan marktpartijen die de totale herontwikkeling op zich willen nemen, waarbij de gemeente qua kosten hooguit bijdraagt in de kosten van aanpassing van de openbare ruimte. De trend lijkt verder dat gemeenten hun heil zoeken bij alternatieven voor de traditionele gebiedsontwikkelingen, zoals organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie. Daarmee laten ze de actieve regie varen.⁸ Kenmerkend daarbij is dat meer wordt uitgegaan van initiatief door de markt in plaats van door de overheid en dat meer wordt uitgegaan van de vraagkant dan van de aanbodkant van de markt. Eindgebruikers komen daarbij meer centraal te staan. Bestaand vastgoed is nadrukkelijker in beeld.

Of een strikt onderscheid tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie wel wenselijk is, zal van geval tot geval moeten worden bezien. De noodzaak om een impuls te geven aan een gebied waar stedelijke vernieuwing nodig is kan daarvoor medebepalend zijn.

Het in deel 1 behandelde GPSV-rapport maakt duidelijk welke fysieke, functionele en/of financiële noodzaken er kunnen zijn om stedelijke vernieuwing op gang te helpen brengen. Verloedering leidt tot een neerwaartse spiraal. Die vertaalt zich ook in een waardedaling van het vastgoed als gevolg van toenemende leegstand of als gevolg van verhuur voor functies of branches die minder geschikt zijn voor de leefbaarheid van een gebied, et cetera.

Een verminderde leefbaarheid van stedelijke gebieden heeft uiteraard ook sociale gevolgen.

Als men het gebruikelijke onderscheid tussen grond- en vastgoedexploitatie, toepast op stedelijke vernieuwing via herverkaveling, ontstaat het volgende beeld van kosten en opbrengsten in de grondexploitatie.

Kosten:

- Inbrengwaarden. Voor te slopen panden wordt het bestaand vastgoed met de bijbehorende grond gewaardeerd op de waarde in het huidige gebruik. Dat gebeurt ook voor onbebouwde grond.
- Sloopkosten en andere kosten van bouwrijp maken.
- Tijdelijke voorzieningen.
- Kosten van aanpassing van de openbare ruimte.
- Kosten van de herverkavelingsprocedure en plankosten.

⁸ Zie over deze materie de driedelige artikelserie 'Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling, enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie' door E.J. van Baardewijk en E.R. Hijmans, met in deel I M.J. de Haan als mede-auteur, BR 2013/60 (deel I), 2013/74 (deel II) en 2013/88 (deel III).

Opbrengsten:

- De waarde van de bouwrijp gemaakte gronden bij het nieuw beoogde gebruik. Vanuit de marktwaarde van de nieuwe gebouwen die mogelijk worden door de herverkaveling en de eventueel nodige bestemmingswijziging moet daartoe een grondwaarde worden bepaald. Aannemend dat dit gebeurt vanuit een residuele benadering worden van die marktwaarde een aantal kostenposten afgetrokken: bouwkosten, bijkomende kosten en een bepaalde winst voor de ontwikkelaar.

Het resultaat van opbrengsten min kosten is het resultaat van de grondexploitatie waarbij de factoren tijd, kosten- en opbrengstenstijgingen een rol spelen bij het contant maken daarvan en bij het zichtbaar maken van de cashflow.

Het Kadaster c.s. en de Duckstadcasus brengen in herverkaveling om verschillende redenen onderscheid aan tussen ruilfase en exploitatiefase. De eerste is om de herverkavelingskosten af te splitsen en die op evenredige wijze te verdelen over de eigenaren. De tweede is om een eventuele winst op de grondexploitatie niet te vermengen met de waardestijging die ontstaat door de herverkaveling.⁹ Het resultaat van de grondexploitatie, afgezien van de eventuele winst, wordt ingezet om de kosten te verrekenen. Herverkaveling is op deze manier in financiële zin een kostenverhaalskwesitie.

Met dit onderscheid ontstaat de mogelijkheid de via herverkaveling de toe te delen 'ontwikkelploots' individueel te ontwikkelen (bouwrijpe kavels te maken) of gezamenlijk te ontwikkelen (doordat een ingeschakelde urbanisator of een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij de kavels bouwrijp maakt). De individuele eigenaren kunnen daarna elk afzonderlijk tot bebouwing overgaan of hun kavel ter bebouwing verkopen aan een andere gebruiker.

Voor de verrekening van de herverkavelingskosten wordt er dus van een fictieve gezamenlijke gebiedsontwikkeling uitgegaan. In de praktijk kan die fictie worden toegepast in een daadwerkelijke gezamenlijke gebiedsontwikkeling, maar een individuele toepassing kan ook.

Ik vraag mij af of deze benadering bij stedelijke vernieuwing in financieel opzicht de meest geschikte is. Wordt hier wel op een optimale manier rekening gehouden met waardestijgingen als gevolg van het geheel van herverkaveling én vernieuwing? Is het niet beter om financieel eerst uit te gaan van alle relevante waardestijgingen van het totale vernieuwingsgebied om daarna tot een individuele verde-

⁹ In de aanzet van het Kadaster c.s. wordt het volgende opgemerkt: "Nuttig wordt berekend op basis van verbetering van percelen/kavels op basis van de herverkaveling en niet op basis van de gebiedsontwikkeling in brede zin. Nut als gevolg van de bestemmingsverandering komt bijvoorbeeld ten goede aan de rechtshabende in de Umlegung." Ik neem aan dat hier met 'nut als gevolg van de bestemmingsverandering' bedoeld wordt 'grondexploitatiewinst als gevolg van de bestemmingsverandering'.

ling van alle relevante kosten te komen?¹⁰ Anders gezegd: is het niet beter de waardestijging van de ruilfase juist wel te koppelen aan de waardestijging in de daarna volgende exploitatiefase? Het lijkt de moeite waard te verkennen hoe die koppeling financieel kan werken en te bezien hoe waardestijgingen van vastgoed, als gevolg van de vernieuwing, kunnen worden ingezet. Voor die verkenning ga ik uit van een gebiedsontwikkeling door een ontwikkelmaatschappij van de gezamenlijke eigenaren die zo nodig ook de opdracht verleent voor de bouw, renovatie en/of verbouw voor functiewijziging en eventueel voor de herinrichting van de openbare ruimte.

De ontwikkelmaatschappij zorgt bij de toedeling van de gronden en van het nieuwe of te vernieuwen vastgoed dan voor een dusdanige verrekening dat elke eigenaar evenredig bijdraagt aan de kosten van herverkaveling, sloop, nieuwbouw/vernieuwing van vastgoed en herinrichting van openbare ruimte.

Bij het onderscheid tussen waardestijging in de ruilfase en andere waardestijgingen maak ik ter verduidelijking twee tussenstappen. Met de eerste stap sta ik stil bij de vraag of het wel goed mogelijk is een splitsing aan te brengen tussen waardestijgingen als gevolg van de ruilfase en de exploitatiefase in het geval van herverkaveling en vernieuwing (par. 2.2). Met de tweede stap ga ik in op de werking van de afdeling Grondexploitatie van de Wro in geval van een tekort op de exploitatieopzet van een exploitatieplan (par. 2.3). Bij stedelijke vernieuwing is er vaak sprake van zo'n tekort. Gemeenten trachten dan een exploitatieplan te vermijden omdat de tekorten eenzijdig bij hen belanden. Dat kan op zichzelf weer een verhindering voor een gemeente zijn om door te pakken bij een stedelijke vernieuwingsopgave.

2.2 Onderscheid tussen waardestijgingen

Zoals gezegd bestaat de waardestijging als gevolg van herverkaveling (de ruilfase) volgens het Kadaster c.s. uit:

- stijging door de verbeterde ontsluiting;
- stijging door de op de nieuwe functie toegesneden kavelstructuur; en
- stijging door de nabijheid van nieuwe openbare voorzieningen.

De waardestijgingen als gevolg van de verdere gebiedsontwikkeling (de exploitatiefase) zijn:

- stijging door (her)inrichting openbare ruimte;
- stijging door sloop en sanering;
- stijging door wijziging van het bestemmingsplan waardoor beter renderende functies en/of meer bouwvolumes mogelijk worden;
- stijging door nieuwe of gerenoveerde c.q. voor functiewijziging verbouwde opstallen;
- stijging door een betere schikking van functies ten opzichte van elkaar waardoor ze elkaar versterken in

plaats van last te ondervinden van elkaars aanwezigheid.¹¹

Een lastig punt bij loskoppeling van deze waardestijgingen is dat niet altijd helder is welke oorzaak nu tot welke waardestijging leidt.

Wanneer in de ruilfase waardestijging plaatsvindt door de nabijheid van nieuwe voorzieningen van openbaar nut, moet deze ergens onderscheiden worden van de waardestijging in de exploitatiefase als gevolg van de inrichting van de openbare ruimte. De inrichting van die openbare ruimte hoort traditioneel immers thuis in de grondexploitatiefase. Maar wellicht is dit slechts een punt dat onvoldoende helder is uitgewerkt in de aanzet van het Kadaster c.s.

Het vastgoed ondergaat een waardestijging door de gehele opwaardering van het gebied. Deze is echter mee veroorzaakt door de herverkaveling. Bestaand vastgoed dat alleen gerenoveerd hoeft te worden, stijgt eveneens in waarde door de gehele opwaardering. De waardestijging van vastgoed, dat verbouwd wordt voor andere functies, wordt veroorzaakt door de wijziging van het bestemmingsplan dat deze andere, beter renderende functies mogelijk maakt. De waardestijging door de gehele opwaardering van het gebied wordt overigens op haar beurt voor een deel ook bepaald door wijziging van het bestemmingsplan. Een betere schikking van functies ten opzichte van elkaar wordt mede mogelijk gemaakt door herverkaveling en door het bestemmingsplan te wijzigen.

Het uitgangspunt van de afdeling Grondexploitatie in de Wro is kostenverhaal. Dat wil zeggen dat grondwaardestijging alleen wordt benut voor het verhalen en verdelen van verhaalbare kosten. De stijging die daarbovenuit gaat (grondexploitatiewinst) komt ten goede aan de grondeigenaren. Het Nederlandse stelsel kent geen mogelijkheid voor afroeping van grondexploitatiewinst.

De afdeling Grondexploitatie gaat uit van kostenverhaal bij 'aangewezen bouwplannen' (art. 6.12 Wro). Kosten van grondexploitatie kunnen alleen worden verhaald op en verdeeld over die gronden waar bouwplannen mogelijk worden gemaakt. Onder bouwplannen wordt verstaan de bouw van een of meer woningen of van een andersoortig hoofgebouw, bepaalde maten van uitbreiding of bepaalde vormen van functiewijziging (art. 6.2.1 Bro).

Wanneer er wel kosten voor de openbare ruimte worden gemaakt, maar de afdeling Grondexploitatie niet kan worden toegepast omdat er geen aangewezen bouwplannen zijn, kan het kostenverhaal plaatsvinden door het aangaan van exploitatieovereenkomsten of door het toepassen van baatbelasting (art. 222 Gemeentewet) op basis van een tijdig genomen bekostigingsbesluit. Voor de baatbelasting zijn alleen kosten van voorzieningen van openbaar nut verhaalbaar en geen andere kosten die in gebiedsontwikkeling een rol kunnen spelen (zoals bijvoorbeeld plankosten,

¹⁰ Een dergelijke gedachte kan worden aangetroffen in 'De kosten in beeld, de kosten verdeeld; een afsprakenkader voor kostenverdeling bij herstructureringsopgaven'. Dit afsprakenkader is een handreiking opgesteld in samenwerking tussen Aedes, VNG en Neprom.

¹¹ Daarbij valt bijv. te denken aan woningen die vanouds te dicht op hinderlijke bedrijven staan. De woningen hebben daardoor een lage waarde en ook de bedrijven kunnen niet uitbreiden.

saneringskosten, kosten van bovenwijkse voorzieningen). De baat moet per eigenaar worden aangetoond, hetgeen niet altijd mogelijk blijkt te zijn.

Het benutten van alle eventuele waardeinstijgingen van grond en vastgoed als gevolg van stedelijke vernieuwing via herverkaveling is, gezien de beperkingen van de huidige Wro en Gemeentewet, niet zonder meer mogelijk. Wanneer er op gebiedsniveau sprake is van een grondexploitatiewinst en een vastgoedexploitatiewinst en van een mogelijkheid om de totale herverkavelingskosten te dekken uit de waardeinstijging van de ruilfase, is er voor herverkaveling bij stedelijke vernieuwing geen probleem.

Het probleem doet zich juist voor in de gevallen waarin of de waardeinstijging van de herverkaveling onvoldoende is voor dekking van de herverkavelingskosten en/of de waardeinstijging van grond te weinig oplevert om de kosten van de herverkaveling en de stedelijke vernieuwing te dekken. Er komt dan geen ontwikkeling tot stand, tenzij de overheid het tekort voor haar rekening neemt.

Illustratief voor zo'n probleem is de werking van de afdeling Grondexploitatie van de Wro in situaties waarin stedelijke vernieuwingen tot tekorten op de grondexploitatie leidt. Voor de goede orde: voor de toepassing van die afdeling Grondexploitatie (hierna gemakshalve ook wel de Grondexploitatiewet genoemd) moet dan steeds worden gedacht vanuit de exploitatieopzet van een exploitatieplan. Die exploitatieopzet lijkt wel op een (gemeentelijke) grondexploitatie, maar kan daarmee om diverse redenen niet worden gelijkgesteld.¹²

2.3 Exploitatietekort gezien vanuit de Grondexploitatiewet

Het probleem waar ik op doel vloeit voort uit de werking van art. 6.16 Wro.

Door de werking van art. 6.16 Wro mogen er niet meer kosten van grondexploitatie worden verhaald dan het niveau van de opbrengsten toelaat. Het verlies op de grondexploitatie kan daardoor niet via de bestuursrechtelijke weg bij de eigenaren in rekening worden gebracht. Het vaststellen van een exploitatieplan in zo'n tekortsituatie leidt er dan toe dat de gemeente het tekort van het exploitatieplan draagt. Exploitatieplannen moeten juist worden vastgesteld in gevallen waarin de gemeente niet alle gronden in eigendom heeft (standaard in stedelijke vernieuwingsopgaven) en

waarin het kostenverhaal ook niet (gebiedsdekkend) via anterieure grondexploitatieovereenkomsten met particuliere eigenaren kan worden verzekerd (art. 6.12 lid 2 Wro). Voor gronden van particulieren kan het zo werken dat zij recht hebben op de ontvangst van financiële bijdragen van de gemeente in plaats van dat zij een plicht tot betalen hebben. Dat komt door de toepassing van art. 6.19 en 6.22 Wro.

Art. 6.19 bepaalt eerst hoe een bruto-exploitatiebijdrage wordt berekend. Vervolgens is er sprake van een recht op aftrek van kosten die particulieren op een tweetal posten kunnen maken.

Het gaat ten eerste om de inbrengwaarden van gronden van de vergunningaanvrager. Wanneer voor de realisatie van de 'aangewezen bouwplannen' of van de voorziene inrichting van de openbare ruimte gebouwen gesloopt moeten worden, tellen ook de waarde van die gebouwen en de sloopkosten (hierna samen ook wel kapitaalvernietiging genoemd) mee in de inbrengwaarde en daarmee in de vermindering op de bruto-exploitatiebijdrage.

In de tweede plaats geldt een aftrek voor de kosten die door de vergunningaanvrager zijn gemaakt voor de exploitatie van de in de vergunningaanvraag begrepen gronden. Het bedrag van de kapitaalvernietiging en van de kosten van eigen werkzaamheden kan bij elkaar hoger zijn dan de bruto-exploitatiebijdrage. In dat geval krijgt de vergunningaanvrager het verschil van de gemeente terug in plaats van dat hij aan de gemeente betaalt. Juist bij stedelijke vernieuwing, waar meestal sprake is van hoge kosten van kapitaalvernietiging, kan zich dit voordoen.

Op grond van art. 6.22 bestaat er daarnaast voor de vergunninghouder een recht op een financiële bijdrage van de gemeente voor prestaties die overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht. Hierbij kan gedacht worden aan de inrichting van (delen van) de openbare ruimte.

Op zichzelf is deze toepassing van art. 6.19 en 6.22 een redelijk en logisch gevolg van een systeem dat uitgaat van binnenplanse verevening. Wanneer het totale exploitatieplan echter een tekort kent, draagt de gemeente dat tekort geheel als gevolg van art. 6.16. De betalingen die de gemeente op grond van art. 6.19 en 6.22 moet doen worden dan niet gecompenseerd met ontvangsten van netto-exploitatiebijdragen. In het uiterste geval zijn er zelfs helemaal geen netto-exploitatiebijdragen. Particuliere eigenaren dragen via de bestuursrechtelijke route (betalingsvoorschrift bij de bouwomgevingsvergunning) op basis van een exploitatieplan dus niet bij in dit totaaltekort. De gemeente zal dan in exploitatieovereenkomsten bedingen dat de wederpartij (ook) bijdraagt in het tekort. De kans is groot dat de overeenkomst niet tot stand komt omdat de exploitant ziet dat hij kosten toegerekend krijgt die hij via een bestuursrechtelijke exploitatiebijdrage niet zou behoeven te betalen. Het tekort komt, over de boeg van het exploitatieplan, dan eenzijdig bij de overheid te liggen.

Nu de ISV-subsidies wegvallen is het voor gemeenten onaanvaardbaar om, met deze werking van de Grondexploita-

¹² De exploitatieopzet van een exploitatieplan heeft een andere functie, namelijk het bieden van een basis voor het verhalen van grondexploitatiekosten op zelfrealisatoren. Deze exploitatieopzet moet volgens bepaalde wettelijke regels worden ingericht. Bij een gemeentelijke grondexploitatie kan een gemeente eigen keuzes maken. Verschillen zijn er in de regel voor inbrengwaarden van gronden en gebouwen. Bij inbrengwaarden moet in een exploitatieopzet van een exploitatieplan worden uitgegaan van de (onafhankelijk te taxeren) marktwaarde, terwijl bij een gemeentelijke grondexploitatie kan worden uitgegaan van de boekwaarde. Ook in de plankosten kunnen er verschillen zijn. Het Bro gaat uit van de mogelijkheid dat de minister regels voor de begrenzing daarvan vaststelt. Die regels zijn er momenteel alleen nog in concept (de zogenaamde plankostenplan). In veel exploitatieplannen worden de plankosten volgens de plankostenplan bepaald. In gemeentelijke grondexploitaties worden veelal eigen keuzes gemaakt.

tiewet, in tekortsituaties met een stedelijke vernieuwingsopgave aan de slag te gaan. Particuliere eigenaren kunnen een afwachtende houding innemen in de hoop dat de gemeente een exploitatieplan zal vaststellen. De prikkel om een anterieure overeenkomst aan te gaan is niet groot. Die is er alleen als een eventuele winst op de vastgoedexploitatie van een bepaalde eigenaar ruim opweegt tegen de bijdrage die de gemeente vraagt in het tekort van de grondexploitatie (berekend op basis van een exploitatieplansituatie), of als de gemeente bereid is (een deel van) het verlies voor haar rekening te nemen.

Dit probleem is in theorie oplosbaar door de eenzijdigheid, dat het tekort geheel bij de gemeente terechtkomt, uit het systeem van de wet te halen. Wanneer art. 6.16 Wro zou worden geschrapt mag een tekort wel worden doorbelast via het betalingsvoorschrift bij de bouwomgevingsvergunning. Maar daarmee is nog niet gezegd dat particuliere eigenaren ook daadwerkelijk hun deel van het tekort gaan dragen door over te gaan tot de gewenste herontwikkeling. De verplichte bijdrage in het tekort geeft dan geen prikkel om een bouwomgevingsvergunning aan te vragen. En zolang de particuliere eigenaren niet allemaal overgaan tot de gewenste herontwikkeling blijft de gemeente achter met een tekort dat ontstaat doordat (voor)investeringen niet worden terugverdiend.¹³ Dat geeft op voorhand een onzekerheid voor de gemeente.

Dit probleem wordt pas verholpen wanneer op voorhand duidelijk zou zijn dat een grote meerderheid van de vastgoedeigenaren in het vernieuwingsgebied bereid is de vernieuwing ter hand te nemen, waar nodig met medewerking van de gemeente ten aanzien van de openbare ruimte. Wanneer een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling een financieel betere constructie zou bieden dan de Grondexploitatiewet, zou die regeling kunnen bepalen dat deze, in geval van toepassing, voorrang heeft op de Grondexploitatiewet.¹⁴

Wanneer, ongeacht de hier gesuggereerde aanpassing van de Grondexploitatiewet, alle eventuele waardeinstijgingen van grond en vastgoed als gevolg van herverkaveling en vernieuwing worden benut voor alle kosten van herverkaveling, alle kosten van grondexploitatie (inclusief die van kapitaalvernietiging door noodzakelijk te slopen panden), alle kosten van het vastgoed (nieuwbouw, renovatie en verbouwing voor functiewijziging) ontstaat er een grotere 'pot' waarin de kosten op rechtvaardige wijze (naar evenredigheid) worden verdeeld.

In het huidige systeem van loskoppeling van grond- en vastgoedexploitatie kan er op de grondexploitatie een totaalte-

kort zitten, terwijl er bij het te renoveren c.q. te verbouwen vastgoed sprake kan zijn van waardeinstijging.

Met zo'n waardeinstijging kan in het huidige systeem geen 'zaken' worden gedaan. Wanneer dat wel mogelijk wordt gemaakt, kan in principe de financiële 'pot' groter zijn dan in het huidige systeem¹⁵ en valt er meer te verdelen om de kosten naar evenredigheid te kunnen toedelen. Die evenredige toedeling komt er, in termen van Van de Krabbe, op neer dat de gronden die het meest profiteren van de vernieuwing via herverkaveling naar verhouding het meeste bijdragen aan de kosten ervan.

Dit is, met andere woorden, de reden waarom het verstandig is zo veel mogelijk gecreëerde waarde aan te kunnen wenden voor de kosten van herverkaveling en vernieuwing. Terzijde merk ik op dat Tax Incremental Financing (TIF) hier ook bij zou kunnen helpen. TIF wordt in de Verenigde Staten gebruikt. Toegepast op de Nederlandse situatie kan het betekenen dat een stijging van ozb-inkomsten, als gevolg van de totale opwaardering van het herverkavelings-/ vernieuwingsgebied, gedurende een bepaalde periode mee zou kunnen worden ingezet om tekorten op het openbare-ruimte-deel van de vernieuwing te dekken. TIF zou in combinatie met stedelijke herverkaveling kunnen helpen aan het bestrijden van financiële tekorten bij stedelijke vernieuwingslocaties. De huidige regelgeving werkt zo dat bij een toename van de ozb-inkomsten er minder geld uit het gemeentefonds wordt toegekend. Dit werkt ontmoedigend om TIF toe te passen. Gedacht zou kunnen worden aan een aanpassing van de principes voor die gemeentefondsuitkering in die zin dat voorwaarden worden geformuleerd waaronder in bepaalde gevallen van stedelijke vernieuwing die vermindering niet aan de orde is. Ik laat dit punt rusten omdat het buiten de scope van dit artikel valt.

Wanneer waardeinstijgingen van vastgoed, zoals hiervoor bedoeld, kunnen worden ingezet voor de dekking van de kosten van herverkaveling en vernieuwing, worden ze onderdeel van de totale waardecreatie in het herverkavelings-/ vernieuwingsgebied.

De gecreëerde waarde is het verschil tussen enerzijds de inbrengwaarde en overige kosten en anderzijds de waarden van grond en vastgoed in het gebied na de beoogde herverkaveling en vernieuwing.

In termen van het Kadaster c.s. zou dan gesproken kunnen worden van de 'herverkavelingsmassa' (waar de inbrengwaarde een rol speelt) en de 'toedelingsmassa' (waar de toedelingswaarde een rol speelt). De invulling van deze begrippen is hier weliswaar anders dan het Kadaster c.s. voorstellen, maar voor het navolgende helpen deze termen wel voor de invulling van het begrip waardecreatie. De waardecreatie is groter naarmate de inbrengwaarde lager is en de toedelingswaarde hoger.

2.4 Verwerven financiële bijdragen voor vernieuwing

In de gedachte om al het te vernieuwen vastgoed in één 'pot' onder te brengen ga ik uit van het meenemen van kavels met

13 Vanwege art. 6.22 Wro maakt het niet uit wie de investeringen doet: als het een particulier is krijgt hij een financiële bijdrage van de gemeente. Is het de gemeente zelf die (voor)investeringen doet, dan worden die niet goedge maakt doordat niet van alle gronden met aangewezen bouwplannen exploitatiebijdragen worden ontvangen.

14 Bijv. zoals nu de toepassing van de Grondexploitatiewet voorrang heeft boven de toepassing van de baatbelasting.

15 Men kan hier uiteraard vrijwillig voor kiezen. De wet verhindert dat niet.

gebouwen die gerenoveerd moeten worden en met gebouwen waarvoor een andere functie en bijbehorende verbouwing nodig is. Voor een voorbeeld van een dergelijke situatie verwijs ik naar figuur 2 zoals opgenomen in deel 1 van dit artikel waarin onder meer sprake is van het verbouwen van een kantoorgebouw voor studentenwooneenheden¹⁶. Het valt te verwachten dat dergelijke kavels met te renoveren of te verbouwen vastgoed profijt hebben van een grotere, omliggende of aangrenzende stedelijke vernieuwing die via herverkaveling wordt opgepakt. Het profijt kan bestaan uit de meerwaarde die het vernieuwingsgebied krijgt als gevolg van het wegwerken van verloedering, het creëren van vitaliteit van vastgoed, betere vormen van kavelontsluitingen, een betere schikking van functies ten opzichte van elkaar en aanpassing van de openbare ruimte. Is het mogelijk zulke kavels mee te nemen in de gezamenlijke pot en zo ja hoe?

Als deze kavels worden betrokken in de herverkavelingsmassa en in de toedelingsmassa dragen ze bij aan de kosten van herverkaveling en vernieuwing. De vraag is alleen of er iets ten aanzien van deze kavels toe te delen valt. Dat lijkt alleen relevant wanneer er een stuk van de kavel nodig zou zijn voor nieuwe openbare ruimte (de korting). Is dat niet nodig, dan is toedeling van een nieuwe kavel op zichzelf niet relevant en vindt opname in de herverkaveling alleen plaats vanwege het profijt en het belang tot verrekening van de kosten. In dat geval lijkt het onderbrengen in een gezamenlijke ontwikkelmaatschappij alleen een omweg. De vraag is of niet volstaan zou kunnen worden met een andere vorm van betrokkenheid bij de herverkaveling, namelijk alleen voor de bijdrage in de kosten.

Vanwege het profijt dat deze kavels van de totale vernieuwing van het gebied ondervinden lijkt het me wenselijk te regelen dat zulke kavels naar evenredigheid bijdragen aan de kosten van de opwaardering van het gebied.

Theoretisch kan dat op twee manieren: via een baatheffing of via verwerving/onteigening.

Baatheffing is denkbaar in gevallen waarin de eigenaren van profiterende kavels feitelijk in staat zijn die heffing te betalen. Wanneer op voorhand duidelijk is dat de noodzakelijke renovatie of verbouwing feitelijk niet zal worden uitgevoerd door de eigenaren zou verwerving van deze kavels moeten plaatsvinden. Stel dat de (gekwalificeerde) meerderheid van de eigenaren een ontwikkelmaatschappij opricht voor het doorvoeren van de stedelijke vernieuwing en bijbehorende herverkaveling, dan zou deze ontwikkelmaatschappij het recht moeten hebben om, als minnelijke verwerving niet slaagt, onteigening ten name van deze maatschappij in te zetten. De ontwikkelmaatschappij kan dan de renovatie of verbouwing laten uitvoeren en het aangepaste pand verkopen.

¹⁶ Veronderstelling van die situatie is de waarde van het kantoorpand door langdurige leegstand lager is dan de waarde van het pand wanneer dat gebruikt mag worden voor (verbouwing voor) studentenhuisvesting.

Om hiertoe te kunnen overgaan zal er een rechtvaardiging moeten zijn om deze te renoveren of te verbouwen panden er in financiële zin bij te betrekken. In lijn met het in deel 1 behandelde GPSV-rapport zou het, naast de vereiste urgentie, dan bijvoorbeeld moeten gaan om een fysieke of functionele vernieuwingsnoodzaak. Die zal zo objectief mogelijk bepaalbaar moeten zijn.

Een baatheffing is denkbaar in gevallen waarin eigenaren van te renoveren of te verbouwen vastgoed zich jegens de ontwikkelmaatschappij contractueel vastleggen op zelfrealisatie en betaling van de heffing (zo nodig met een garantstelling). Wanneer dat vaststaat is de omweg van verwerving en eventuele onteigening niet nodig.

Het spreken over baatheffing is overigens een punt om even nader bij stil te staan.

Het begrip baatheffing stuit op gevoeligheden omdat er al gauw een misverstand kan ontstaan door baatheffing te verwarren met baatafoming. Baatafoming is een afoming door de overheid van grondexploitatiewinst (grondwaardestijging die het niveau van verhaalbare kosten overstijgt). Zoals eerder gezegd kent het Nederlandse stelsel geen vorm van afoming van grondexploitatiewinst. Wanneer er een wettelijke regeling zou komen om de bedoelde pot te kunnen vormen en in te zetten voor de kostenverdeling, gaat het nog steeds om de verdeling van de kosten van de herverkaveling en stedelijke vernieuwing. Op basis van een bepaalde gekwalificeerde meerderheid kiezen de (meeste) eigenaren er gezamenlijk voor om op basis van deze principes over te gaan tot herverkaveling en vernieuwing. Bij een tekort op de grondexploitatie speelt dit punt geen rol. Wel worden in de hier voorgestelde pot de eventuele waardeverhogingen van het vastgoed betrokken om mee bij te dragen aan het kostenverhaal en de kostenverdeling. Dat geldt dan dus ook voor die kleine minderheid van eigenaren die daar niet in mee wil of kan gaan. Voor zover het eigenaren betreft van kavels waar een kaveruul nodig is, worden ze uitgekocht.

Voor zover het eigenaren betreft van kavels waar de kavelgrens in stand kan blijven (dus waar de te renoveren panden en de panden waar verbouwing voor een andere functie nodig is) krijgen ze een baatheffing die mee gebaseerd is op de veronderstelde waardeverhoging van deze objecten.

Daarmee is er overigens nog steeds geen winst gemaakt op het geheel van de operatie van herverkaveling en vernieuwing. De bijdragen van de eigenaren van herverkavelde gronden en de baatheffingen van de eigendommen waarvoor geen kavelaanpassing nodig is, bedragen samen uiteraard niet meer dan het totaal van de kosten van herverkaveling en vernieuwing. In die zin lijkt me met zo'n baatheffing geen onrechtvaardige constructie te ontstaan. Het is wel een uitvloeisel van de keus om een bepaalde overgrote meerderheid aan eigenaren een 'doorzettingsmacht' te geven; een doorzettingsmacht die overigens alleen kan worden verleend door een voorafgaand gemeentelijk besluit. Dat principe van meerderheidsmacht komt in alle in deel 1 behandelde ideeën naar voren.

Verder moet de hier bedoelde baatheffing onderscheiden worden van de baatbelasting. Bij baatbelasting speelt in de praktijk een probleem met de gebiedsafbakening naar aanleiding van de vraag welke gebieden gebaat zijn. Is een perceel buiten het bekostigingsgebied gebaat, dan ontstaat strijd met het gelijkheidsbeginsel en vernietigt de rechter de baatbelastingverordening. In de baatbelasting worden alle percelen aangeslagen die objectief gezien baat ondervinden van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. In het hier gesuggereerde systeem ligt dat anders. Niet elk perceel buiten de herverkaveling dat nut ondervindt van herverkaveling en vernieuwing doet mee, maar alleen die percelen met vastgoed waarvoor een noodzaak tot vernieuwing wordt aangenomen. Die percelen worden betrokken in een baatheffing of in de verwerving/onteigening door de ontwikkelmaatschappij. Ik verwijs hier nog weer naar het GPSV-rapport dat spreekt over een fysieke noodzaak, een functionele noodzaak of een financiële noodzaak. Het aannemen van een financiële noodzaak kan mijns inziens geen rol spelen bij het bepalen of een kavel in aanmerking komt voor een baatheffing. Dat zou een cirkelredenering met zich meebrengen. Maar een fysieke en/of functionele noodzaak kan dat wel bepalen.

Het regelen van een mogelijkheid om noodzakelijk te vernieuwen objecten te laten bijdragen aan de kosten van herverkaveling en vernieuwing, vereist dan ook dat in een wettelijke regeling zo objectief mogelijk wordt omschreven wat een fysieke of functionele noodzaak is. In die zin is er dus geen analogie met de afbakeningsvraagstukken die bij baatbelasting een rol spelen.¹⁷

Zoals gezegd lijkt het mij zinvol te streven naar een regeling waarin het mogelijk is dat vastgoed, dat vernieuwd moet worden zonder dat daarbij kavelaanpassing nodig is, in het kader van een herverkaveling naar evenredigheid bijdraagt aan de kosten van de herverkaveling en opwaardering van het gebied.

Zonder zo'n bijdrage in het profijt zouden naar mijn indruk de kosten van een vernieuwingsopgave voor een onevenredig deel gedragen moeten worden door eigenaren van kavels die wel van grens veranderen. Naarmate de kosten verhoudingsgewijs op minder eigenaren in een vernieuwingsgebied drukken, zal de kans op succes kleiner zijn. Voor een baatheffing kan gekozen worden als vaststaat dat de renovatie c.q. verbouwing feitelijk wordt uitgevoerd én de heffing betaald wordt. Wanneer dit niet vaststaat blijft verwerving/onteigening als optie over en gaat de ontwikkelmaatschappij over tot renovatie/verbouwing.

17 Een eventueel probleem van het onderscheiden van de mate van baat en dienovereenkomstige verschillen in de omslag van de verhaalbare kosten, zoals dat zich bij baatbelasting kan voordoen, is hier dan ook niet aan de orde. Is er eenmaal sprake van een fysieke of functionele noodzaak dan draagt het betreffende perceel bij naar de mate van profijt dat dit perceel ondervindt ten opzichte dat het gehele gebied ondervindt. Om eventuele misverstanden te vermijden zou in een wettelijke regeling de fictie kunnen worden ingevoerd dat er buiten het stedelijke vernieuwingsgebied geen gebate percelen zijn.

Het mag helder zijn dat, vanwege de rechtsgevolgen tot verwerving/onteigening dan wel baatheffing, het zeer belangrijk is hoe het gebied van de stedelijke vernieuwing wordt afgebakend. Daarin zitten percelen die worden herverkaveld en percelen waarvan kavelaanpassing niet nodig is. Vanwege dat laatste is het eerste afbakeningscriterium het bepalen van de noodzaak tot vernieuwing. Een tweede criterium is de noodzaak tot herverkaveling. Desgewenst zou er met een eerste schil van een gebiedsafbakening gewerkt kunnen worden (voor de percelen waar zowel vernieuwing als herverkaveling nodig is) en met een tweede schil (percelen waar wel vernieuwing maar geen kavelaanpassing nodig is).

De uitkomst van de afbakeningskeus bepaalt mede of er doorzettingsmacht ontstaat. Het hangt er ook vanaf of de vereiste gekwalificeerde meerderheid alleen voor de eerste schil hoeft te gelden of voor de eerste en tweede schil samen. In het laatste geval is de kans dat er voldoende draagvlak en een gekwalificeerde meerderheid komt kleiner dan in het eerste geval. Ik neem althans aan dat de eigenaren van gronden in de eerste schil in de regel meer belangen hebben dan de eigenaren van gronden in de tweede schil.¹⁸ De gebiedsafbakening en het bereiken van de wettelijk vereiste gekwalificeerde meerderheid heeft rechtsgevolgen (meebetalen, recht om te onteigenen voor de ontwikkelmaatschappij, recht om uitgekocht te worden voor degenen die niet mee willen of kunnen doen). De in deel 1 weergegeven ideeën gaan niet voor niets uit van bepaalde gemeentelijke besluiten op diverse momenten in het proces van herverkaveling en/of vernieuwing. Rechtsbescherming zal dan gekoppeld moeten zijn aan die gemeentelijke besluiten.

Een aandachtspunt in het verlengde van dit alles is dat een eigenaar voor wiens kavel geen nieuwe kavelgrens of kaveltoddeling nodig is, zou kunnen proberen te ontkomen aan een financiële bijdrage door een renovatie uit te voeren, voorafgaand aan een gemeentelijk vernieuwingsbesluit. Zo'n eigenaar heeft geen ontwikkelingsmaatschappij nodig om een renovatie door te voeren, tenzij het om een verbetering van de ontsluitingen gaat. Om dit verschijnsel tegen te gaan kan aan een peildatum worden gedacht in samenhang met het nemen van een gemeentelijk voorbereidingsbesluit dat ook in financieel opzicht een bepaalde voorbereidingsbescherming bewerkstelligt.

Hetzelfde geldt voor situaties waarin eigenaren hun panden een functiewijziging willen laten ondergaan. In de laatstbedoelde situatie hangt het er dan vanaf of het bestemmingsplan de te wijzigen functie toelaat. Is dat niet het geval dan kunnen zulke eigenaren de functiewijziging alleen doorvoeren wanneer een gemeentelijk besluit tot bestem-

18 Eigenaren van gronden in de eerste schil hebben belang bij vernieuwing, herverkaveling en meebetalen door eigenaren van gronden in de eerste en tweede schil. Eigenaren van gronden in de tweede schil hebben alleen belang bij vernieuwing en bij vermijden van meebetalen.

mingswijziging¹⁹ zou worden verbonden aan een plan tot vernieuwing via herverkaveling. Past de functiewijziging echter wel in het bestemmingsplan, dan kunnen deze eigenaren zelfstandig tot verbouwing overgaan en is hun positie dezelfde als die van eigenaren die hun vastgoed renoveren. Een voorbereidingsbesluit is voor zulke kavels dan van hetzelfde belang als voor te renoveren panden.

2.5 Waardecreatie en grondslag waardering in te brengen gronden

Hoe meer waardecreatie kan worden ingezet, hoe meer ruimte er is om de kosten van herverkaveling en opwaardering te dekken.

De omvang van die ruimte hangt wel af van de vraag hoe de kosten worden bepaald.

Daarin speelt de inbrengwaarde een belangrijke rol (naast allerlei plankosten voor herverkaveling). Wanneer we voor dat begrip aansluiting zoeken bij afd. 6.4 Wro komen we terecht bij de vier leden van art. 6.2.3 Bro: de waarde van gronden (lid a), de waarde van de opstallen die gesloopt moeten worden (lid b), de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten (lid c) en de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen (lid d).

De vraag is welke grondslagen in aanmerking komen voor de waardebepaling, zowel aan de kant van de inbreng als aan de kant van de toedeling. Verschillende keuzes in dit verband kunnen in de praktijk tot verschillende uitkomsten qua haalbaarheid leiden. Voor de toedeling is in het voorgaande uitgegaan van de waarde bij de nieuwe bestemming en de waardecreatie van het vastgoed als gevolg van herverkaveling en vernieuwing. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag naar de waarderinggrondslag voor de inbrengwaarde.

Deze vraag is van belang voor de uitkomst van het verschil tussen toedeling en inbreng en daarbinnen ook voor de vraag tegen welk bedrag uitkoop plaatsvindt van degenen die niet deelnemen in de vernieuwing en herverkaveling.

Moet voor de waardering van in te brengen grond/vastgoed worden uitgegaan van de waarde bij het huidige gebruik of van de waarde op grond van de nieuwe bestemming? In de rechtspraak voor het vaststellen van onteigeningsschade-loosstellingen wordt (kort door de bocht) uitgegaan van de hoogste van deze twee waarden.

Dit is belangrijk omdat, in ieder geval bij herverkaveling ten behoeve van stedelijke vernieuwing, de prikkel voor vernieuwing wordt gezocht in de waardecreatie. In paragraaf 2.2 zijn verschillende onderdelen van waardecreatie benoemd. Eén van die onderdelen is de waardecreatie die ontstaat door bestemmingswijziging.

Wanneer de waarde bij de nieuwe bestemming hoger is dan de waarde bij het huidige gebruik en een regeling voor herverkaveling zou uitgaan van de hoogste van die twee, is de hoeveelheid gecreëerde waarde kleiner dan wanneer de regeling zou uitgaan van de waarde bij het huidige gebruik. De ruimte om de kosten te dekken is dan kleiner en de gebiedseigenaren hebben eerder te maken met een tekort.

Het is de vraag of dit wel relevant is als zich een grondexploitatie tekort voordoet, zoals meestal het geval is bij stedelijke vernieuwingsopgaven. De waarde is dan immers bij het huidige gebruik vaak hoger dan de waarde bij de nieuwe bestemming. Het antwoord is tweeledig.

Allereerst kan het enig verschil maken ten opzichte van de huidige praktijk, zoals deze gevormd is door de rechtspraak. In onteigeningszaken wordt de waarde per kadastraal perceel bekeken. Alleen voor percelen, waar de waarde bij de nieuwe bestemming hoger is dan de waarde in het huidige gebruik, wordt die waarde op het niveau van het gebied (complex) bekeken. Op basis van art. 40d OW vindt dan een egalitatie plaats door er rekening mee te houden dat elke bestemming van een zaak de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt. Wanneer op enkele percelen binnen het vernieuwingsgebied de waarde bij de nieuwe bestemming hoger is dan de waarde bij het huidige gebruik, wordt door de onteigenende partij deze hogere waarde betaald. Wanneer voor alle gronden, die door de (meerderheid van de) gezamenlijke eigenaren worden ingebracht in een ontwikkelmaatschappij, uitgegaan wordt van alleen de waarde in het huidige gebruik, valt dit deel van de hogere kosten weg (in vergelijking met de genoemde rechtspraak). In de tweede plaats maakt het verschil of voor de inbrengwaarde van het (te renoveren dan wel te verbouwen) vastgoed uitgegaan moet worden van de waarde bij het huidige gebruik of van de waarde bij de nieuwe bestemming. Vooral voor vastgoed dat verbouwd moet worden voor functiewijzigingen kan dat een rol spelen wanneer de nieuwe functies niet passen binnen de voorgaande bestemming. De waardecreatie vindt dan (in ieder geval ook) plaats door de bestemmingswijziging.

Ook met het oog op degenen die niet mee kunnen of willen doen met de gezamenlijke vernieuwing maakt het verschil of uitgegaan moet worden van de waarde bij het huidige gebruik in plaats van de waarde bij de nieuwe bestemming. Zoals gezegd zal in vernieuwingsituaties voor de meeste percelen gelden dat de waarde bij het huidige gebruik de hoogste is. Maar het is denkbaar dat de niet-deelnemende eigenaar juist een perceel heeft waar die waarde niet de hoogste is, bijvoorbeeld doordat zijn perceel verhoudingsgewijs weinig bebouwd is of doordat het een perceel betreft met een gebouw dat in aanmerking komt voor verbouwing

¹⁹ Hierbij hoeft niet alleen te worden gedacht aan wijziging van een bestemmingsplan, maar er kan ook worden gedacht aan een omgevingsvergunning voor tijdelijk afwijkend gebruik. De huidige beperking dat dit tot 5 jaar kan worden verruimd naar 10 jaar en het criterium van een tijdelijke behoefte vervalt. Dit is geregeld in de wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (*Stb.* 2013, 144), kortweg ook wel pChw genoemd. Een Amvb om de wetswijzigingen door te voeren in bestaande Amvb's is afhankelijk bij het afsluiten van de kopij voor dit artikel.

voor een functie die pas door de nieuwe bestemming mogelijk wordt gemaakt.

Per saldo kan het in vernieuwingsgebieden wat deze waardeeringsgrondslag betreft dus wel om een verschil gaan, zeker wanneer ook die gebouwen in het gebied worden betrokken die worden gerenoveerd of verbouwd voor een nieuw toegestane functie.

De gedachte om bij stedelijke vernieuwing respectievelijk stedelijke herverkaveling uit te gaan van de waarde in het huidige gebruik komt niet uit de lucht vallen.

De VROM-raad doet in het advies 'Grond voor kwaliteit' de suggestie om het zelfrealisatierecht te beperken als er sprake is van urgente maatschappelijke doelen en stelt introductie van een uitkoopregeling voor. Voor beide gevallen stelt de VROM-raad dat bij de aankoop van ruwe bouwgrond het afkomen van de waardeestijging, die ontstaan is door bestemmingswijziging, een belangrijk instrument kan zijn voor het realiseren van kwaliteit. De raad geeft aan dat dit bij deze twee maatregelen bijvoorbeeld zou kunnen betekenen dat de vergoeding niet op basis van de marktwaarde (bedoeld is waarde bij de nieuwe bestemming) wordt bepaald, maar op basis van de gebruikswaarde van de huidige bestemming.²⁰ De VROM-raad onderkent daarbij dat het in bepaalde situaties wenselijk kan zijn toch meer dan de gebruikswaarde te vergoeden.

Het rapport 'Ten gronde beschouwd'²¹ van oktober 2012 gaat ook op deze waarderingkwestie in. Tijdens gehouden interviews werd erop gewezen dat een wettelijk herverkavelingsinstrument alleen meerwaarde zal hebben als de inbrengwaarde niet wordt bepaald op basis van de systematiek van volledige schadeoostelling, maar op basis van de waarde uitgaande van het huidige gebruik. De auteurs van dit rapport menen overigens dat een wijziging van waarderingssystematiek geen aanbeveling verdient vanuit het belang om bij de verschillende grondbeleidsinstrumenten uit te gaan van dezelfde waarderingssystematiek.²² Uiteraard is het hanteren van dezelfde waarderingssystematiek belangrijk, maar opvallend is dat dit belang niet wordt afgewogen tegen het belang van de introductie van een zo succesvol mogelijke regeling voor stedelijke herverkaveling.

Mijns inziens kan het uitgaan van de waarde bij het huidige gebruik voor het bepalen van de inbrengwaarde meehelpen met het bereiken van een doorbraak in stedelijke vernieuwingsopgaven. Dat geldt zeker wanneer ook vastgoed wordt betrokken dat moet worden gerenoveerd of verbouwd voor functiewijziging, zodat de eventuele waardeestijgingen van dat vastgoed aan de toedelingskant meedoet. Door deze factoren ontstaat een zo groot mogelijke waardecreatie en

²⁰ Grond voor kwaliteit, p. 42.

²¹ T.E.P.A. Lam, F.H. de Bruijne en J.A.M.A. Sluysmans, Grond voor kwaliteit. Een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van de totstandkoming van de Omgevingswet en de evaluatie van de Onteigeningswet'.

²² A.w. p. 60.

daarmee in potentie een lager tekort van de stedelijke vernieuwing dan op grond van het huidige systeem. De mogelijkheid om te zorgen voor een doorbraak in de stedelijke vernieuwingsopgave lijkt me een rechtvaardiging om te kiezen voor de waarde in het huidige gebruik.

Daartoe zal sprake moeten zijn van enkele criteria:

- een zo objectief mogelijk te bepalen vernieuwingsnoodzaak; en
- een aanzienlijke meerderheid van eigenaren die in of met een ontwikkelmaatschappij willen samenwerken om het gebied, mede door herverkaveling, te vernieuwen.

Deze waarderinggrondslag kan effect hebben op de verkoop van vastgoed in potentiële vernieuwingsgebieden. Speculeren op waardeestijging als gevolg van bestemmingswijziging kan dan niet meer gebeuren vanaf een bepaald moment in het proces van stedelijke vernieuwing via herverkaveling. Ook met het oog daarop is het hanteren van een peildatum met bijbehorend voorbereidingsbesluit van belang. Eigenaren van vastgoed dat gerenoveerd of verbouwd moet worden zouden kunnen proberen te ontkomen aan hun bijdrage in de kosten van herverkaveling en vernieuwing. Dat zou kunnen door, vooruitlopend op definitieve besluitvorming, over te gaan tot renovatie of verbouwing. Dat is tegen te gaan door het hanteren van een peildatum met een bijtijds te nemen voorbereidingsbesluit.

3. Enkele verschillen tussen zuivere herverkaveling en gezamenlijke stedelijke vernieuwing via herverkaveling

In het voorgaande is vooral verkend op welke manier stedelijke vernieuwing via stedelijke herverkaveling *financiële* stimulansen kan krijgen. Enkele elementen liggen anders dan bijvoorbeeld in de aanzet voor een wettelijke regeling van het Kadaster c.s. De aanzet van het Kadaster c.s. zou men een zuivere herverkaveling kunnen noemen. Mijn zojuist geponeerde benadering zou men gezamenlijke stedelijke vernieuwing via herverkaveling kunnen noemen. Ik probeer hier het onderscheid samen te vatten en toe te spitsen.

In het voorgaande is uitgegaan van:

- toepassing door een gekwalificeerde meerderheid van vastgoedeigenaren via een (fictieve of daadwerkelijke) gezamenlijke ontwikkelmaatschappij met onderlinge verevening van de kosten van grond, gebouwen, sloop, renovatie, verbouwing en met verevening van kosten van herinrichting van de openbare ruimte;
- het betrekken van te renoveren of voor functiewijziging te verbouwen vastgoed door het benutten van de waardeestijging van het geheel van de herverkaveling en vernieuwing van het gebied; daarmee vindt een koppeling plaats van de ruilfase met de exploitatiefase.

Het Kadaster c.s. kiezen in dit opzicht voor:

- een knip tussen de ruilfase en de exploitatiefase waarin zaken wordt gedaan met de waardestijging die ontstaat door de gewijzigde verkaveling, de verbeterde ontsluiting en de betere ligging ten opzichte van de openbare ruimte. Deze waardestijging wordt tussen de eigenaren op een dusdanige wijze verrekend dat de kosten van de ruilfase worden gedekt. Bij die verrekening wordt rekening gehouden met effecten in de grondexploitatiefase. De eventuele grondexploitatiewinst en eventuele waardestijging van vastgoed als gevolg van de vernieuwing komen aan de individuele eigenaren ten goede. De grondexploitatie zelf komt voor rekening en risico van de individuele eigenaren (die ervoor kunnen kiezen dit al of niet gezamenlijk uit te voeren).

Wanneer er sprake is van een grondexploitatieverlies, maar er voor delen van het te renoveren/verbouwen vastgoed toch sprake is van een waardestijging, doet de laatstbedoelde waardestijging in een zuivere herverkaveling dus niet mee. Als dat de inhoud van een wettelijke regeling zou worden, blijven er in sommige situaties kansen liggen om vernieuwingsopgaven haalbaar te maken.

Een zuivere herverkaveling is in principe toepasbaar voor zowel uitleglocaties als voor stedelijke vernieuwingslocaties. Bij uitleglocaties is de samenwerking tussen eigenaren niet noodzakelijk (al kan die gewenst zijn). Juist de toepassing van herverkaveling veronderstelt dat zij ieder op de eigen, nieuw gevormde kavel, zelf tot ontwikkeling kunnen overgaan. Bij stedelijke vernieuwingslocaties hebben eigenaren elkaar veel meer nodig. Wil men gezamenlijke vernieuwing via stedelijke herverkaveling mogelijk maken en het te renoveren/verbouwen vastgoed erbij betrekken, dan zou dit op de één of andere manier in een wettelijke regeling aantrekkelijker gemaakt moeten worden dan in een zuivere herverkaveling het geval is.

Onderscheid is er niet als het gaat om het bieden van financiële faciliteiten, zoals vrijstelling van overdrachtsbelasting.

4. Conclusie

De bedoeling van dit artikel is niet geweest om de ideeën van diverse auteurs te beoordelen. Het zijn stuk voor stuk in principe prima ideeën. De bedoeling was om, uitgaande van deze ideeën, te bezien of er mogelijkheden zijn om stedelijke vernieuwing via herverkaveling te stimuleren, door vooral te kijken naar de financiële principes. In deze afsluitende paragraaf trek ik enkele conclusies over het belang van de verschillende actoren bij een wettelijke regeling. Verder trek ik enkele conclusies over de kansen die een wettelijke regeling kan bieden.

4.1 *Het belang voor de eigenaren*

Een wettelijke regeling kan, met inzet van de gemeente, werken als stok achter de deur voor de eigenaren van gronden en vastgoed om een verbeterde verkaveling door te zetten, zonder daartoe te worden belemmerd door een kleine

minderheid. Wanneer een (her)ontwikkeling een collectief én een publiek belang dient, kunnen de eigenaren (mits met overgrote meerderheid) hun eigen kracht inzetten om tot een verantwoorde (her)ontwikkeling te komen.

Het belang van de grondeigenaren is verder, dat een wettelijke regeling zelfrealisatie door meer eigenaren mogelijk maakt omdat de eigenaren met kleinere grondposities eerder ontwikkelmogelijkheden hebben dan in het huidige systeem. Dit element speelt vooral een rol bij uitleglocaties. Hun afhankelijkheid van projectontwikkelaars met overheersende grondposities wordt minder. Uiteraard kunnen de grondeigenaren er evengoed voor kiezen om samen te werken met projectontwikkelaars met grotere grondposities.

Het wijzigen van eigendomsgrenzen leidt regulier tot grondtransacties waarover overdrachtsbelasting wordt geheven. In de veronderstelling dat een wettelijke regeling vrijstelling van overdrachtsbelasting introduceert bij inbreng en toedeling van gronden, betekent dit een vermindering van de financieringslast. Een wettelijke regeling kan deze vrijstelling ook mogelijk maken zonder dat voor een gedwongen vorm van herverkaveling wordt gekozen. Daarmee kan een prikkel worden ingebouwd om zonder dwang tot resultaten te komen.

Een andere financiële prikkel is er voor de (gekwalificeerde) meerderheid van eigenaren wanneer de waardestijging van vastgoed dat gerenoveerd of verbouwd moet worden voor een functiewijziging kan worden meegenomen om de totale kosten van herverkaveling en vernieuwing te dekken.

Wanneer een wettelijke regeling uitgaat van een rechtvaardige verdeling (verevening) van kosten over de samenwerkende eigenaren helpt dit het collectief en dus het mogelijk maken van een resultaat. Daarmee wordt free ridersgedrag van individuele eigenaren onaantrekkelijk gemaakt.

4.2 *Belang voor de gemeente*

Een goede regeling voor stedelijke herverkaveling helpt eigendommen geschikter te maken voor de gewenste stedenbouwkundige invulling. Er worden per saldo meer gevallen van zelfrealisatie mogelijk dan zonder regeling voor herverkaveling. Een gemeentelijke risicodragende deelname in de grondexploitatie is daardoor in minder gevallen nodig, behalve dan als de gemeente zelf grond in het herverkavelingsgebied heeft.

Grondverwerving ten behoeve van inrichting of beheer van openbare ruimte is niet nodig; de eigendom van openbare ruimte komt via de toedeling en de daaruit voortvloeiende akte naar de gemeente toe. Kiest men voor een ontwikkelmaatschappij waarin de gezamenlijke eigenaren en de gemeente (voor de openbare ruimte) deelnemen, dan worden de kosten van sloop van bestaande en aanleg van nieuwe openbare ruimte gemaakt door de realisatoren en tussen de eigenaren verrekend.

Een afstemming op de inzet van andere grondbeleidsinstrumenten blijft mogelijk, zoals actieve verwerving (van delen van de locatie) met behulp van de Wvg en eventuele onteigening. Dat is overigens alleen aan de orde wanneer niet voldaan wordt aan de criteria voor zelfrealisatie. Het regelen van een plicht voor de gemeente tot medewerking aan herverkaveling op initiatief van eigenaren ligt niet voor de hand, juist om de mogelijkheden voor actief grondbeleid open te houden. De behoefte aan actief grondbeleid zou door een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling overigens wel kunnen verminderen.

In hoofdstuk 2 zijn enkele financiële principes gesuggereerd voor een wettelijke regeling:

- meenemen van vastgoed dat gerenoveerd of verbouwd moet worden voor functiewijziging;
- bij de inbrengwaarde uitgaan van de waarde in het huidige gebruik;
- bij de toedelingswaarde uitgaan van alle denkbare waardeinstijgingen.

Wanneer een wettelijke regeling uitgaat van deze financiële principes zijn er kansen om een tekort op de stedelijke vernieuwing te drukken. Voor zover dat de herinrichting van de openbare ruimte betreft, lift de gemeente mee op dat (betrekkelijke) voordeel. Een systeem van herverkaveling gaat in principe uit van kostenverhaal vanwege waardeinstijging mede als gevolg van de aanleg van nieuwe openbare ruimte. Een tekort op de grondexploitatie kan in principe worden beperkt door de waardeinstijging van vastgoed mee te nemen en door aan de kant van de inbrengwaarde uit te gaan van de waarde in het huidige gebruik. De bijdrage van de gemeente in dat tekort voor het onderdeel openbare ruimte, wordt daar dan ook meebeperkt.

Een voordeel zou ontstaan als een wettelijke regeling voor gezamenlijke stedelijke vernieuwing via herverkaveling voorrang zou krijgen op de toepassing van de Grondexploitatiewet. Dit voordeel ontstaat althans wanneer zo'n regeling mede gebruikmaakt van waardeinstijgingen van te vernieuwen vastgoed. In principe zouden er dan meer projecten van stedelijke vernieuwing ter hand genomen kunnen worden dan nu het geval is.

4.3 *Kansen van een wettelijke regeling*

Het Kadaster c.s. geven in hun aanzet voor een wettelijke regeling aan dat een herverkaveling de meeste kans van slagen heeft wanneer het vastgoedeigenaren betreft die gewend zijn om financieel gedreven beslissingen te nemen. Dat lijkt mij een terechte inschatting. Naarmate er meer gronden van individuele woningeigenaren en/of individuele winkelleigenaren betrokken worden in een herverkavelingsgebied, zal het lastiger zijn om voldoende draagvlak te vinden en om te komen tot een vereiste meerderheid van voorstanders. Wanneer men in stedelijke vernieuwingsgebieden ook te maken heeft met veel eigenaren die andere dan financiële belangen in het gebied hebben, biedt een wettelijke regeling wellicht toch soelaas als er feitelijk mogelijkheden zijn om binnen zo'n gebied te knippen. Te denken valt dan aan het

oppakken van delen met hulp van een herverkavelingsregeling en delen met hulp van thans bestaande instrumenten. Ook kan worden gedacht aan het fasegewijs werken waarbij eerst een deel wordt opgepakt waarvoor nu een meerderheid te bereiken valt en later een deel als daar later een meerderheid voor te bereiken valt.

Uitgaande van de in paragraaf 4.2 genoemde financiële principes voor stedelijke vernieuwing via herverkaveling kan het aantrekkelijk voor marktpartijen en gemeente zijn om samen te zoeken naar een planvorming die stuurt op waardecreatie, eventueel via extra planologische mogelijkheden. Die gezamenlijkheid vormt, meer dan in het huidige systeem, een prikkel om waarde te creëren. Het is de moeite waard in combinatie hiermee te onderzoeken of voor stedelijke vernieuwing ook een vorm van Tax Incremental Financing aantrekkelijk kan worden gemaakt.