



Onderzoeksinstituut OTB



Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'

Herman de Wolff
5 december 2013



Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'

Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:

*Ministerie van I&M en Ministerie van BZK
Niek van der Heijden en Julia Sondermeijer
Postbus 20901
2500 EX Den Haag*

Auteurs:

*Herman de Wolff
i.s.m. Friso de Zeeuw en Agnes Franzen*

5 december 2013

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving i.s.m. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

© Copyright 2013 by OTB - Research for the Built Environment

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel van het onderzoek.....	7
1.3 Werkwijze	8
1.4 Opbouw rapport	8
2 Begrip stedelijke herverkaveling	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Belemmerende eigendomsposities maken planrealisatie lastig.....	9
2.3 Herverkaveling in de internationale context.....	9
2.3.1 Herverkaveling als instrument om kavelindeling aan te passen: Umlegung..	10
2.3.2 Herverkaveling als instrument voor samenwerking: de AFU	12
2.4 Herverkaveling in het landelijk gebied.....	12
2.5 Eerdere plannen voor stedelijke herverkaveling in Nederland.....	13
2.5.1 Wederopbouw en het ontstaan van de WRO	14
2.5.2 De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing	14
2.5.3 De Nota Grondbeleid.....	16
2.5.4 Stedelijke herverkaveling recent op de agenda	17
2.6 Afrondend.....	17
3 Praktijkprojecten: opgaven bij versnipperd eigendom	20
3.1 Inleiding	20
3.2 De projecten	20
3.3 Mogelijke kernopgaven van het instrument	24
3.3.1 Ruil van grond.....	24
3.3.2 Ruil van eigendom van gebouwen	24
3.3.3 Ruil van bouw- of ontwikkelrechten.....	24
3.3.4 Ruil van gebruikers	24
3.3.5 Afstaan van grond voor (semi-)publieke of collectieve voorzieningen.....	25
3.3.6 Gezamenlijke realisatie van collectieve (of semipublieke) voorzieningen.....	25
3.3.7 Gezamenlijke realisatie, herontwikkeling of onderhoud van vastgoed	25
3.3.8 Gezamenlijke regie organiseren	25
3.4 Betekenis herverkavelingsmodellen voor de praktijkproecten	25
3.5 Aanhaken van herverkaveling op bestaande (aan te passen) wettelijke mogelijkheden	27
3.5.1 Minnelijke overeenstemming als basis	27
3.5.2 Publiekrechtelijke medewerking	27
3.5.3 Inzet van onteigening bij belemmerende eigendomsverhoudingen	27
3.5.4 Inzet van gedoogplichten bij belemmerende eigendomsverhoudingen	29
3.5.5 Inzet van aanschrijving bij belemmerende eigendomsverhoudingen	29
3.5.6 Inzet financiële spoor bij belemmerende eigendomsverhoudingen.....	30
4 Lessen uit de praktijk: uitwerkingspunten	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Aan welk soort herverkavelingsinstrument is behoefte en wat is de reikwijdte?	31
4.3 Draagvlak bij de eigenaren: wanneer voldoende?	31
4.4 Moet de overheid achter het plan staan?	33

4.5	Recht op toepassing?	34
4.6	Financiële perspectief: altijd positief?	34
4.7	Gelijkwaardige grond of vastgoed terug?	35
4.8	Waardering: hoe waardeer je bestaand vastgoed op een eerlijke wijze?	35
4.9	Organische ontwikkeling wel mogelijk bij stedelijke herverkaveling: splitsen in deelgebieden?	36
4.10	Rechten niet teveel uitgehold?	36
4.11	Wie trekt de kar?	37
5	Epiloog	38

Samenvatting

In de zoektocht naar methoden en instrumenten om in de nieuwe context met minder (publieke) investeringsruimte private, particuliere en publieke investeringen te faciliteren zou 'Stedelijke Herverkaveling' wellicht een bijdrage kunnen leveren. Stedelijke herverkaveling is een instrument dat gebruikt kan worden om patstellingen die kunnen ontstaan door versnipperd eigendom te doorbreken, omdat individuele eigenaren gedwongen kunnen worden om mee te doen.

Voor stedelijke herverkaveling bestaat in Nederland, anders dan in verschillende andere landen, geen wettelijke regeling. Zou zo'n wettelijke regeling voor de praktijk in Nederland wel betekenis kunnen hebben? Doel van het onderzoek 'Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via Stedelijke herverkaveling' is om aan de hand van reflectie op praktijkgevallen waar versnipperd eigendom voor problemen zorgt uitspraken te doen over de mogelijke betekenis van een wettelijk instrument.

Kenmerken herverkaveling

In verschillende landen bestaan wettelijke regelingen voor stedelijke herverkaveling, in verschillende soorten en maten. Er kunnen twee hoofdmodellen onderscheiden worden:

- een model met het accent op het aanpassen van de kavelindeling;
- een model met het accent op samenwerken.

Van het eerste type is de Duitse Umlegung een voorbeeld, een instrument voor de overheid om kavels opnieuw in te delen en grond vrij te maken voor openbare voorzieningen. Van het tweede type is de Franse Association Foncière Urbaine een voorbeeld, een instrument voor eigenaren om tijdelijk de zeggenschap over onroerend goed op het gezamenlijke niveau te brengen zodat een plan gerealiseerd kan worden. En in Nederland bestaat ook in het landelijk gebied al een herverkavelingsregeling, die al geruime tijd gebruikt wordt bij het opnieuw inrichten van het landelijk gebied (nu opgenomen in de Wet inrichting landelijk gebied). Met dit instrument kunnen gronden in het landelijk gebied geruild worden, waarbij ook een korting mogelijk is om grond vrij te maken voor publieke voorzieningen.

Al deze herverkavelingssystemen worden gekenmerkt door een stok-achter-de-deurkarakter: in alle voorbeelden blijkt naast een op privaatrecht gebaseerde vorm of praktijk een publiekrechtelijke vorm te bestaan. Die publiekrechtelijke vorm kan dan de terugvaloptie zijn, als het niet lukt om op minnelijke basis tot overeenstemming te komen tussen de eigenaren.

Denken over herverkaveling niet nieuw maar de context is nu anders

Er zijn eerder plannen geweest om ook in Nederland tot een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling te komen. Los van een tijdelijke regeling in het kader van de wederopbouw in verband met oorlogsschade, is zo'n wettelijke regeling er nooit gekomen, in tegenstelling tot andere landen. Nederlandse gemeenten voerden na de Tweede Wereldoorlog vooral een actief grondbeleid.

In de context van stedelijke ontwikkeling is een aantal zaken veranderd, waardoor er meer ruimte is voor privaat initiatief bij stedelijke ontwikkeling. De opstelling van de overheid verandert, actief grondbeleid is minder vanzelfsprekend geworden, sinds gemeenten door de financiële crisis nadrukkelijk met de risico's hiervan zijn geconfronteerd. En daarnaast zijn er nauwelijks meer financiële mogelijkheden om stedelijke (her)ontwikkeling substantieel te subsidiëren. Dat laatste wordt nog versterkt door de financiële crisis, en de situatie van krimp in een aantal regio's. Die beperken de mogelijkheden van binnenplanse verevening als kostendrager.

In die context lijkt er meer noodzaak te komen dat eigenaren zelf tot realisatie van bepaalde (her)inrichtingsplannen overgaan. De voorbeelden uit de andere landen laten zien dat stedelijke herverkaveling daar van betekenis voor kan zijn.

Opgaven bij versnipperde en belemmerende eigendomsposities

Lang niet altijd zal de eigendomssituatie investeren door particulieren in de weg hoeven te staan. Maar hoe zit dat in projecten in de praktijk, waar sprake is van versnipperd eigendom of eigendom dat ontwikkeling belemmert? Een elftal heel verschillende praktijkprojecten, zowel naar opgave, als naar mate van concreetheid is bekeken in het onderzoek, en vanuit deze projecten is met betrokkenen en deskundigen gereflecteerd op de (on)mogelijkheid van een herverkavelingsachtig instrument. Naast een workshop heeft ook een studiereis plaatsgevonden met bestuurders en projectleiders uit de projecten en deskundigen om de praktijk van de Duitse Umlegung te leren kennen.

De praktijkprojecten zijn door overheden aangemeld, niet door grondeigenaren of marktpartijen. Naast het publieke perspectief op herverkaveling als mogelijk instrument om vaart te brengen in gebiedsontwikkeling, is er nog een perspectief van de eigenaar denkbaar in de vorm van stedelijke herverkaveling als recht voor de grondeigenaar. Dat perspectief zit niet direct in de praktijkprojecten, en zou nog aanvullende betekenis kunnen hebben voor een mogelijk instrument.

In de praktijkprojecten blijken verschillende soorten opgaven voor te kunnen komen, waar het versnipperd eigendom of het niet meewerken van een of enkele eigenaren een complicerende factor bij is, en die nodig zijn voor de realisatie van het project.

Op basis van die projecten is de volgende typologie gemaakt:

- Ruil van grond: de kavelgrenzen moeten aangepast worden/of een eigendom moet naar een andere plek geruild worden, om een plan te kunnen realiseren.
- Ruil van eigendom van gebouwen: niet alleen grond, maar ook gebouwen moeten onderling geruild worden om plannen te kunnen realiseren.
- Ruil van bouw- of ontwikkelrechten: het is nodig om bouw- of ontwikkelrechten naar een andere plaats te brengen om een plan te kunnen realiseren.
- Ruil van gebruikers: het is nodig om gebruikers te verplaatsen naar eigendom van een ander binnen het plangebied, om een plan gerealiseerd te kunnen krijgen.
- Afstaan van grond voor (semi-)publieke of collectieve voorzieningen: het is nodig dat de eigenaren grond afstaan voor noodzakelijke openbare voorzieningen voor realisatie van het plan.
- Gezamenlijke realisatie van collectieve (of semipublieke) voorzieningen: om de realisatie van deze voorzieningen voor elkaar te krijgen is het nodig dat de samenwerkende eigenaren de opdrachtgever zijn.
- Gezamenlijke realisatie, herontwikkeling of onderhoud van vastgoed: om de uitvoering van de werken met betrekking tot het vastgoed voor elkaar te krijgen is het nodig dat de samenwerkende eigenaren de opdrachtgever zijn.
- Gezamenlijke regie organiseren: de eigenaren moeten zorgen voor een trekker van het project.

Versnipperd eigendom of eigenaren die de ontwikkeling belemmeren zijn niet het enige probleem in de projecten waardoor de voortgang onder druk staat; in veel projecten moesten partijen ook een pas op de plaats maken door de economische crisis.

Herverkaveling als antwoord op de opgaven

Als we de soorten opgaven in de praktijkprojecten afzetten tegen de twee soorten modellen die in de internationale context onder de vlag van stedelijke herverkaveling worden gepresenteerd, kan het volgende gezegd worden over de mogelijke betekenis.

Het eerste model, accent op aanpassen van de kavelindeling, gaat in zijn kern over ruilen, en dan in eerste instantie het ruilen van grond op basis van de oppervlakte of de waarde van eigendommen, zodat een eigenaar een nieuw gelijkwaardig perceel krijgt dat hij zelfstandig kan ontwikkelen. Het is zeker niet ondenkbaar dit model enigszins op te rekken tot het ruilen van grond en gebouwen. Ook het ruilen van gebruikers zou een plaats kunnen hebben. Het ruilen van bouw- of ontwikkelrechten lijkt moeilijker in dit systeem te plaatsen. Voor die opgaven waar het gaat om de gezamenlijke realisatie

tie van voorzieningen of gezamenlijke realisatie, herontwikkeling of onderhoud van vastgoed is dit model niet geschikt. De gezamenlijke regie ligt in veel modellen van dit type – bij gebrek aan samenwerkingsverband – bij de overheid. Dat sluit minder goed aan op een mogelijke trend naar faciliterend grondbeleid of privaat-private stedelijke ontwikkeling, maar het sluit wel goed aan op jarenlange praktijk in veel gemeenten.

Het tweede model, accent op samenwerken, is primair procesmatig van karakter. Het regelt het ontstaan van een samenwerkingsverband van eigenaren, geeft deze organisatie bepaalde bevoegdheden om namens alle eigenaren bepaalde maatregelen door te voeren. Inherent aan deze aanpak is dat het probleem van versnipperd eigendom getackled wordt. Dat betekent dat alle soorten kernopgaven die in de praktijkprojecten voorkomen door deze werkwijze aangepakt kunnen worden, omdat de patstellingen door niet meewerkende eigenaren doorbroken kunnen worden. Het procesmatige karakter kan in de praktijk ook de valkuil zijn: als er niet veel geregeld is over wat er allemaal kan en onder welke condities, kan het moeilijk zijn voor de gezamenlijke organisatie voldoende draagvlak voor alle deelopgaven te krijgen. De gezamenlijke regie ligt in dit model duidelijk bij de eigenaren. Het sluit in zoverre sterk aan op een mogelijke trend naar meer privaat-private stedelijke ontwikkeling.

Bestaande instrumentarium en alternatieven

Naast herverkaveling zouden mogelijk ook andere instrumenten een rol kunnen spelen om de blokkade die (versnipperde) eigendomsposities voor de uitvoering van een project kunnen opleveren te doorbreken. Naar aanleiding van de praktijkprojecten is een aantal opties de revue gepasseerd.

Allereerst zal minnelijk overleg, leidend tot privaatrechtelijke afspraken, soms afdoende kunnen zijn, ook zonder stok-achter-de-deur.

Als slechts een klein duwtje nodig is en er voor eigenaren veel voordeel gemoeid is met het wijzigen van het bestemmingsplan, zou de overheid het al dan niet bestaan van samenwerkingsafspraken kunnen meewegen bij het ingaan op een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan in het kader van het beoordelen van de uitvoerbaarheid. Bij sommige situaties van noodzakelijke grondruil op uitbreidingslocaties zou dit een rol kunnen spelen.

Bestaande regelingen voor gedoogplichten bieden nauwelijks aanknopingspunten, behalve heel misschien voor de case van de gezamenlijke ontsluiting bij 'wonen boven winkels' projecten.

De bestaande onteigeningswet biedt op zich veel aanknopingspunten, en lijkt bij alle projecten een rol te kunnen spelen, om het probleem van een eigenaar die niet mee wil werken aan te kunnen pakken. Maar ten opzichte van een herverkavelingsregeling kan er in deze specifieke situatie een aantal nadelen zijn aan onteigening. Het instrument is soms ingrijpender en daardoor procedureel complexer en duurder (door de aanvullende schadeloosstelling) – en dus minder efficiënt waardoor ook het sturingsvermogen van de overheid onder druk komt – dan een herverkavelingsalternatief zou kunnen zijn. Een ander nadeel is dat – als de overheid onteigent – de financiële risico's die eigendom met zich meebrengt bij de overheid terecht komen, en daarmee komt er weer een stukje actief grondbeleid binnen. Aan de andere kant hoeven deze relatieve nadelen niet op te treden, omdat 'dreigen met onteigening' er toe kan leiden dat minnelijke overeenstemming wordt bereikt, en de eigenaar toch alsnog meegaat in het ruilarrangement of het samenwerkingsverband dat met de herverkaveling wordt beoogd.

De onteigeningswet zou nog wel een plek kunnen zijn voor een alternatief, door een uitbreiding van de onteigeningsmogelijkheden zodat in situaties waar de overheid zou kunnen onteigenen, onteigening ten name van een samenwerkingsverband van eigenaren mogelijk zou worden (vergelijk onteigening t.n.v. een toegelaten instelling). Dan hoeft de overheid niet het financiële risico dat eigendom met zich meebrengt te lopen.

De aanschrijving uit de Woningwet kent een beperkte reikwijdte, en zal slechts bij sommige projecten waar een gezamenlijke uitvoering gewenst is en bijvoorbeeld sprake is van ernstig achterstallig onderhoud een rol kunnen spelen.

Tenslotte kan in het financiële instrumentarium nog een mogelijkheid zitten voor een alternatief voor een herverkavelingsregeling, naar analogie van de regeling voor bedrijveninvesteringszones. Dit alternatief zou mogelijkheden kunnen bieden in situaties waar sprake is van een gezamenlijke planuitvoering en in situaties waar sprake is van krimp.

Aandachtspunten bij de vormgeving van een instrument

De vormgeving van een instrument om patstellingen bij versnipperde en belemmerende eigendomsposities te doorbreken door eigenaren mee te laten doen, vraagt om een zorgvuldige uitwerking. In de wisselwerking met de praktijkprojecten zijn verschillende aandachtspunten geformuleerd, die zijn weergegeven in de vorm van een aantal vragen of open beweringen. De open vorm is gekozen, omdat ze vooral gesignaleerd worden op basis van de praktijkprojecten. De beantwoording van de vragen is normatief, en dit onderzoek kan daar geen onderbouwing voor geven.

- Het draagvlak bij de eigenaren: bij lang niet alle projecten lijkt bij alle eigenaren draagvlak voor het project aanwezig. Als herverkaveling inderdaad een instrument wordt voor privaatsamenwerking, ligt het voor de hand om draagvlak als eis te stellen voordat tot toepassing van het instrument kan worden overgegaan, dan wel de mogelijkheid te bieden om niet mee te doen. Maar wanneer is er dan voldoende draagvlak?
- Moet de overheid achter het plan staan voordat stedelijke herverkaveling kan worden toegepast?
- En in het verlengde hiervan: is er recht op toepassing: is het mogelijk en wenselijk dat private partijen zelfstandig een beroep kunnen doen op toepassing van het herverkavelingsinstrument?
- Is afdwingbare herverkaveling alleen mogelijk als sprake is van een positief financieel resultaat in de projecten, of kan het instrument ook worden toegepast om verdere verliezen te beperken?
- Hoe om te gaan met de voorwaarde dat iemand gelijkwaardige grond of vastgoed terugkrijgt als sprake is van functieverandering op een locatie? Hoe passen gebruikers in dit beeld?
- Op welke manier waardeert je bestaand vastgoed op een eerlijke wijze, als dat in een project wordt ingebracht of geruild en er sprake is van functieverandering?
- Op welke manier stedelijke herverkaveling een rol spelen bij organische ontwikkeling, waarbij zowel de fasering als het eindbeeld nog onzeker zijn?
- Het zodanig vormgeven van de regeling voor herverkaveling dat het eigendomsrecht niet teveel wordt uitgehold.
- Wie moet de trekker worden van de projecten bij toepassing van de regeling?

Afrondend

De praktijkprojecten laten zien dat versnipperd eigendom planrealisatie door particulieren soms in de weg kan staan, en dat het lastig blijkt dit probleem met bestaande instrumenten op te lossen, zonder direct weer de risico's van grondbezit bij de overheid terecht te laten komen. Een herverkavelingsachtige regeling zou een bijdrage kunnen leveren aan de projecten, bijvoorbeeld doordat schadeloosstelling (bij onteigening) voorkomen kan worden door belemmerende eigendomsposities binnen het plangebied te verplaatsen. Herverkaveling kan echter niet als panacee voor alle kwalen kan worden gezien: de financiële crisis dan wel krimpogaven drukken ook hun stempel op de voortgang in de praktijkprojecten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De investeringen in vastgoed en gebiedsontwikkeling in het stedelijk gebied zijn onder invloed van de crisis substantieel teruggevallen. De verwachting is dat dit nog geruime tijd zo zal blijven en deels ook structureel is. Maar niet alleen externe investeerders zijn minder nadrukkelijk in beeld. Ook de lokale overheid heeft minder middelen om zelf een actieve rol te vervullen bij de vernieuwing van de stad: gemeentebegrotingen staan onder druk en ook van andere overheden is er structureel minder geld beschikbaar. Hiernaast zijn gemeenten zich ook meer bewust geworden van de risico's van een actieve aanpak. Dat zorgt bij gemeenten voor meer terughoudendheid deze toe te passen. De noodzakelijke vernieuwing van het stedelijk gebied zal daardoor minder vanuit externe investeerders en ontwikkelaars plaatsvinden, maar vaker vanuit de bestaande eigenaren.

En dat kan ingewikkeld zijn. Want in veel van de voorliggende opgaven is sprake van versnipperd grondbezit: de eigendommen die betrokken zouden moeten worden bij de vernieuwing zijn in handen van verschillende eigenaren. Bij de uitvoering van plannen kan dit versnipperd eigendom planrealisatie in de weg staan als de plannen eigendomsgrensoverschrijdend zijn.

Hoe kunnen deze projecten dan toch van de grond komen? In de zoektocht naar methoden en instrumenten om in de nieuwe context met minder (publieke) investeringsruimte private, particuliere en publieke investeringen te faciliteren kan 'Stedelijke Herverkaveling' wellicht een bijdrage leveren.

Voor stedelijke herverkaveling bestaat in Nederland, anders dan in verschillende andere landen, geen wettelijke regeling. Zou zo'n wettelijke regeling voor de praktijk in Nederland wel betekenis kunnen hebben? Dat was aanleiding om in heel diverse projecten te kijken naar wat een vorm van stedelijke herverkaveling daar zou kunnen betekenen.

1.2 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek 'Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via Stedelijke herverkaveling' is om aan de hand van reflectie op praktijkgevallen waar versnipperd eigendom problemen met zich meebrengt uitspraken te doen over de mogelijke betekenis van een wettelijk instrument.

Daarbij zijn twee typen instrumenten zoals in de eerdere onderzoeken zijn voorgesteld meegenomen:

- Een regeling voor Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing: het accent in deze regeling is het wettelijk zorgdragen voor het ontstaan van een samenwerkingsverband, mits er voldoende draagvlak is bij de eigenaren, als stok achter de deur in situaties waar een samenwerkingsverband tot realisatie van een gezamenlijke opgave kan overgaan. Zodat individuele eigenaren plannen niet kunnen blokkeren, maar zich of kunnen laten uitkopen of verplicht worden mee te doen.
- Een regeling naar analogie van de Duitse Umlegung (Herverkaveling op ontwikkelingslocaties): het accent in deze regeling is het wettelijk mogelijk maken van gedwongen grondruil tussen eigenaren door de overheid, als stok achter de deur in situaties waar onhandig verkaveld grondbezit planrealisatie in de weg staat omdat voor het nieuwe plan andere eigendomsgrenzen noodzakelijk zijn.

De resultaten van het onderzoek leveren input voor een inmiddels ingezet traject van de opdrachtgever om voorstellen te ontwikkelen voor een wettelijke regeling

1.3 Werkwijze

Naar aanleiding van een oproep vanuit de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft en de ministeries van I&M/BZK in voorjaar 2012 om projecten aan te dragen waar versnipperd eigendom de uitvoering van concrete plannen in de weg lijkt te zitten, hebben ca. 25 projecten zich gekandideerd als 'pilot'. Op basis van een nadere selectie zijn 10 heel diverse projecten geselecteerd; later is hier nog een project aan toegevoegd. Er is hierbij samengewerkt met de Radboud Universiteit en het Kadaster, waar in het kader van lopend onderzoek ook in projecten is nagedacht over een mogelijke aanpak gebruikmakend van stedelijke herverkaveling. Verzoek was de projecten zijn niet openbaar te maken in verband met mogelijke gevoeligheden rondom eigendomsposities. De praktijkprojecten zijn door overheden aangemeld, niet door grondeigenaren of marktpartijen. Naast het publieke perspectief op herverkaveling als mogelijk instrument om vaart te brengen in gebiedsontwikkeling, is er nog een perspectief van de eigenaar denkbaar in de vorm van stedelijke herverkaveling als recht voor de grondeigenaar. Dat perspectief zit door de wijze van selectie niet direct in de praktijkprojecten, en zou nog aanvullende betekenis kunnen hebben voor een mogelijk instrument.

In het onderzoek is de problematiek in deze projecten en de ervaring van de betrokken projectleiders gebruikt om te reflecteren op de betekenis van een mogelijk instrument 'stedelijke herverkaveling'. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen om de projecten scherper in beeld te brengen. Binnen het onderzoek zijn de betrokken projectleiders, de betrokken bestuurders en experts uitgenodigd voor een studiereis om kennis te maken met de praktijk van stedelijke herverkaveling in Duitsland, en de leren van de ervaringen met de Umlegung. Ook heeft een workshop met de projectleiders en met diverse experts plaatsgevonden, waar enerzijds ideeën zijn uitgewisseld en nagedacht is over de (on)mogelijkheden van bestaande instrumenten in de verschillende soorten projecten en anderzijds is nagedacht over mogelijke nieuwe instrumenten.

Complicerend bleek de actuele marktsituatie. Want naast versnipperd eigendom, bleek in veel van de projecten ook de economische crisis nadrukkelijk aanwezig. Ook voor particuliere eigenaren is er dan reden om een pas op de plaats te maken.

1.4 Opbouw rapport

In dit rapport wordt allereerst ingegaan op het begrip stedelijke herverkaveling, en wordt het actuele denken over stedelijke herverkaveling geplaatst in het perspectief van al bestaande regelingen voor herverkaveling (in het buitenland, en in het landelijk gebied in Nederland) en in de ideeën sinds de Tweede Wereldoorlog over een regeling voor stedelijke herverkaveling.

Vervolgens wordt ingegaan op lessen die getrokken zijn uit de praktijkprojecten voor een mogelijke wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling. Hiertoe worden de projecten kort geïntroduceerd, en worden de verwachtingen aan herverkaveling weergegeven. Vervolgens wordt geanalyseerd in hoeverre de mogelijke typen instrumenten voor stedelijke herverkaveling een oplossing zouden kunnen zijn voor de verschillende type problemen in de praktijkprojecten. Ook wordt ingegaan op mogelijke alternatieven voor een herverkavelingsachtige regeling.

De praktijkgevallen laten tevens een aantal lastige zaken zien, waar bij eventuele vormgeving van een wettelijk instrument voor een stok achter de deur bij versnipperd eigendom aandacht aan gegeven moet worden. Het rapport eindigt met de belangrijkste conclusies en enkele aanbevelingen.

2 Begrip stedelijke herverkaveling

2.1 Inleiding

Stedelijke herverkaveling is geen vast omlijnd begrip. Het wordt in de praktijk voor verschillende werkwijzen gebruikt. Daarom bekijken we in dit hoofdstuk scherper wat stedelijke herverkaveling zoal kan zijn. Daarbij is het relevant naar het buitenland te kijken. In diverse landen bestaan immers wettelijke regelingen voor een vorm van stedelijke herverkaveling, in het Engels vertaald met het begrip "land readjustment". Voor het landelijk gebied kent Nederland al een regeling voor herverkaveling, die te vinden is in de Wet inrichting landelijk gebied. Kort wordt stilgestaan bij deze regeling. Omdat het niet het eerste moment is dat wordt nagedacht over een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling, gaan we ook kort in op plannen die in het verleden in Nederland hebben bestaan om te komen tot een wettelijke regeling. Aan het eind van dit hoofdstuk worden enkele conclusies getrokken, waarbij ook wordt stil gestaan bij de vraag waarom stedelijke herverkaveling nu wel een wenselijke aanvulling van de gereedschapskist kan zijn.

2.2 Belemmerende eigendomsposities maken planrealisatie lastig

De kern van stedelijke herverkaveling ligt bij belemmerende eigendomsposities. Een onhandige eigendomspositie van een of enkele partijen die niet (direct) in het plangebied tot ontwikkeling willen overgaan, kan de ontwikkeling behoorlijk parten spelen. In een gebied waar plannen voor bestaan, zijn veel verschillende eigenaren te vinden. Als een plan dat gerealiseerd moet worden meer eigendommen betreft, kan het lastig worden om tot realisatie van plannen te komen.

Stedelijke herverkaveling wordt in het algemeen gebruikt als begrip voor een werkwijze, waarbij plannen, ondanks dat sprake is van onhandige eigendomsposities, toch gerealiseerd kunnen worden. Het biedt in die situaties een stok achter de deur.

Versnipperd eigendom zal zich enerzijds uiten in een onhandige indeling van de kavels ten opzichte van een voorgenomen plan, en anderzijds in versnipperde zeggenschapsverhoudingen over de verschillende eigendommen in een plangebied: er is niet iemand die over het geheel gaat.

Toepassing van het publiekrechtelijke instrument komt dan in beeld als instrument bij faciliterend grondbeleid waarbij privaat-private (her)ontwikkeling niet van de grond komt door het verspreide en onhandig ingedeelde eigendom (grond en vastgoed) en de overheid de privaat-private (her)ontwikkeling belangrijk vindt (het gaat om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen): er is een publiek belang.

2.3 Herverkaveling in de internationale context

In de literatuur en de praktijk worden heel verschillende werkwijzen als 'stedelijke herverkaveling' aangeduid. Dat is ook terug te vinden in de internationale context. Stedelijke herverkaveling wordt daar vaak vertaald als 'land readjustment'.

In Duitsland bestaat al geruime tijd een wettelijke regeling van een herverkavelingsinstrument dat bij te ontwikkelen gebieden kan worden ingezet, de Umlegung. Een ander voorbeeld is te vinden in Spanje. De Spaanse wettelijke regeling dateert uit de jaren 1950 maar is later op regioniveau aange-

scherpt. Sinds 1994 kan in de regio Valencia op basis van de LRAU (Ley reguladora de la actividad urbanística) een bepaalde vorm van planuitvoering worden gehanteerd waar herverkaveling een van de onderdelen is, dit instrument is sinds 2006 opgenomen in de LUV (Ley Urbanística Valenciana). Umlegung en Reparcelación zijn beschreven in het onderzoek 'Herverkaveling op ontwikkelingslocaties' (2011)¹. In het onderzoek "Versnelling van vernieuwing"² uit 2002 – waar in het verlengde van de Nota Grondbeleid een verkenning is gemaakt van o.a. herverkaveling als instrument voor de versnelling van de opgave op het terrein van de stedelijke herstructurering –, wordt nog een aantal andere vormen geschetst uit andere landen: uit Zweden de joint land development en uit Frankrijk de Association Foncière Urbaine. Andere voorbeelden zijn de regeling in Turkije³, de regeling in Japan⁴ en de regeling in Mumbai⁵.

In deze internationale praktijk kunnen twee hoofdmodellen onderscheiden worden, een model met het accent op het aanpassen van de kavelindeling en een model met het accent op samenwerken.

Van het eerste type is de Duitse Umlegung een voorbeeld, een instrument dat de overheid gebruikt om kavels opnieuw in te delen en grond vrij te maken voor openbare voorzieningen.

Van het tweede type model is de Franse Association Foncière Urbaine een voorbeeld, een instrument voor eigenaren om tijdelijk de zeggenschap over onroerend goed op het gezamenlijke niveau te brengen zodat een plan gerealiseerd kan worden.

Op beide vormen zal op basis van het eerdere onderzoek nader worden ingegaan.

2.3.1 Herverkaveling als instrument om kavelindeling aan te passen: Umlegung

De wettelijke regeling van de Umlegung is te vinden in het Duitse Baugesetzbuch (BauGB). Kort gezegd komt de Umlegung op het volgende neer. In een gebied kan door Umlegung de bestaande kavelindeling van overheidswege eenzijdig worden aangepast, zodat nieuwe percelen ontstaan die geschikt zijn voor het doel (als regel bebouwing), waarbij tevens grond wordt vrijgemaakt voor de realisatie van openbare voorzieningen. De oude eigenaren blijven eigenaar, maar dan van een nieuw gevormd perceel. Als het besluit genomen is het instrument te gebruiken, doet een eigenaar verplicht mee. Voor de mogelijke voordelen die deze Umlegung met zich meebrengt voor de eigenaren, moet een verrekening plaatsvinden.

De gemeente is initiatiefnemer bij het gebruik van het herverkavelingsinstrument, en ook de trekker van de procedure (de uitvoering kan ze ook overdragen aan een door de overheid in te stellen commissie). Een eigenaar kan vragen om toepassing van het instrument; een wettelijk recht op toepassing bestaat niet. De wetgever heeft hier bewust voor gekozen zodat er een publieke belangenafweging kan plaatsvinden rond het al dan niet toepassen van het instrument⁶. Daarbij is het instrument aanvullend bedoeld. Er kan pas voor een Umlegung worden geopteerd, als er privaatrechtelijk niet tot overeenstemming wordt gekomen. Een minnelijke oplossing heeft de voorkeur van de wetgever. Zo komt op haar beurt onteigening niet in beeld als door Umlegung toe te passen onteigening vermeden zou kunnen worden.

¹ A.G. Bregman, H.W. de Wolff (2011), Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties. Onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM, uitgave IBR Den Haag.

² Putten, E. van der, Bregman, A., Wolff, H.W. de, Hekken, D. van (2002). Versnelling van herstructurering (rapport over de mogelijkheden van versnelling en verbetering van de stedelijke herstructurering). Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM, 105 pg. Akro Consult Instituut voor Bouwrecht Afdeling Geodesie TU Delft

³ Zie bijvoorbeeld Sevkiye Sence Turk (2007), An analysis on the efficient applicability of the land readjustment (LR) method in Turkey, Habitat International 31 (2007), pp. 53-64

⁴ Zie o.a. André Sorensen (2000), Conflict, consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries, in: Habitat International Volume 24, Issue 1, March 2000, Pages 51-73

⁵ Vinit Mukhija (2007), Property readjustment and a tenants' cooperative in Mumbai: some lessons and questions, Environment and Planning A 2006, volume 38, pages 2157 - 2171

⁶ Zie par. 3.2 van Bregman, A.G. en Wolff, H.W. de (2011) a.w.

Voordat tot gebruik van het instrument kan worden overgegaan, zal allereerst de begrenzing van het herverkavelingsgebied moeten worden bepaald. Dit gebeurt door een besluit van de gemeentelijke overheid. Belangrijke overweging hierbij is dat Umlegung doelmatig kan plaatsvinden. Vaak zal voor dit gebied dan tevens wijziging van het planologisch kader plaatsvinden. Het gebruik van het instrument is namelijk ingebed in de ruimtelijke planprocedure. Wanneer het instrument wordt gebruikt in gebieden waarvoor een Bebauungsplan (vergelijk het Nederlandse bestemmingsplan) moet worden opgesteld hoeft met de start van de procedure niet gewacht te worden op dit plan. Wel moet het plan in zo'n geval in werking zijn getreden voordat een Umlegungsplan wordt opgesteld. Deze parallelle procedure is in de praktijk de meest gehanteerde procedure.

Vanaf het moment van bekendmaking van het besluit tot Umlegung treedt 'voorbereidingsbescherming' in, wat betekent dat in die periode geen (bouw)vergunningen mogen worden verleend en geen splitsing van percelen en toedeling en overdracht van (beperkte) rechten kan plaatsvinden zonder toestemming wordt verkregen van de autoriteit die met de Umlegung is belast.

Vervolgens wordt de bestaande eigendomssituatie in kaart gebracht. Voor het gebied wordt na overleg met de eigenaren van het her te verkavelen gebied een Umlegungsplan gemaakt, dat de nieuwe situatie weergeeft, in het bijzonder wat betreft de nieuwe kavelgrenzen en de gronden die bestemd zijn voor het openbaar gebied. Vooruitlopend op de vaststelling van het Umlegungsplan kan, mits het bestemmingsplan rechtsgeldig is, nu over worden gegaan tot een vroegtijdige ingebruikname van de grond voor openbare voorzieningen (wegen en groen). Met de bekendmaking van het Umlegungsplan wordt de oude eigendomssituatie vervangen door de nieuwe eigendomssituatie conform het Umlegungsplan.

De Umlegung maakt het verder mogelijk om grond vrij te maken voor publieke voorzieningen. Voor een vaste lijst voorzieningen zijn de eigenaren verplicht grond ter beschikking te stellen; ze krijgen dus minder grond terug dan ze in de oorspronkelijke situatie in eigendom hadden.

Er moet verrekend worden voor de voordelen door de Umlegung (de toename van waarde door de Umlegung). Allereerst is deze verrekening in natura (door de korting van grond voor openbare voorzieningen). Indien dan nog sprake is van een voordeel, dan moet deze baat worden afgeroomd. Daarbij gaat het niet op de baat door verandering van het planologisch kader (die is voor de grondeigenaar), maar om de baat ten gevolge van de herverkaveling zelf.

De kosten voor de aanleg van de openbare voorzieningen worden niet uit de herverkaveling betaald. Hiervoor wordt het reguliere systeem dat in Duitsland bestaat voor kostenverhaal gehanteerd. Er hoeft geen overdrachtsbelasting te worden betaald in verband met de ontstane nieuwe perceelsindeling.

Vaak wordt in Duitsland een privaatrechtelijke vorm van herverkaveling gebruikt; de wettelijke stok achter de deur van herverkaveling kan ook pas gebruikt worden als het niet lukt minnelijk tot overeenstemming te komen. Zo'n werkwijze biedt voor de eigenaren het voordeel van snelheid en maatwerk; gemeenten maken bij deze privaatrechtelijke vorm geregeld afspraken waarbij verdergaande afspraken over grondafstand worden gemaakt, dan binnen het wettelijk systeem mogelijk. Vaak wordt het kostenverhaal dan bij die afspraken meegenomen.

2.3.2 Herverkaveling als instrument voor samenwerking: de AFU

Frankrijk kent een wettelijk instrument met de kenmerken van het tweede type van stedelijke herverkaveling. Het gaat om de AFU, de Association Foncière Urbaine. De AFU dateert uit de Loi d'orientation foncière uit 1967. Kort gezegd komt de AFU op het volgende neer. In een gebied waar een bepaald type plannen voor bestaat, kan door de overheid een samenwerkingsverband van de eigenaren in het plangebied worden gecreëerd, dat de bevoegdheid heeft om het plan tot uitvoering te brengen. De AFU is samenwerkingsverband van eigenaren, en bezit rechtspersoonlijkheid. In die hoedanigheid kan opdracht worden verleend tot diverse werkzaamheden met betrekking tot het onroerend goed. Welke precies hangt af van de doelstelling van de AFU.

De wet onderscheidt verschillende doelstellingen waarvoor een AFU kan worden opgericht. Naast verkaveling, kan het gaan om perceelsclustering met als doel het gezamenlijk (laten) ontwikkelen van een project, bouw en onderhoud van collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld garages, gemeenschappelijke verwarming), behoud, restauratie en herstel van 'beschermde stadsgezichten', renovatieprojecten en stedelijke herstructurering.

Het initiatief tot gebruik van de AFU kan zowel bij de overheid, als bij de eigenaren liggen. Er zijn in dit verband drie varianten volgens welke een AFU tot stand kan komen: vrijwillig, via een meerderheidsbesluit en als door de overheid opgelegde samenwerkingsvorm. Het vrijwillig samenwerkingsverband kan tot stand komen als de eigenaren unaniem achter de oprichting staan en besluiten een samenwerkingsverband in te stellen; er is in dit geval sprake van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. De zogenaamde 'association autorisée' wordt via een officiële procedure van erkenning ingesteld. Een verzoek tot instelling kan komen van de (meerderheid) van de eigenaren of van de lokale overheid. Voorafgaande aan de beslissing vindt onder meer een stemming onder de eigenaren plaats; in het algemeen (het hangt af van het doel van de AFU) geldt dat 2/3 van de eigenaren én de oppervlakte voor het project moet stemmen. Tenslotte kan in bijzondere gevallen de AFU zelfs zonder meerderheid door de overheid worden ingesteld.

Eigenaren die niet mee willen doen aan de tweede en derde variant van de AFU hebben in het algemeen een zogeheten uittreerecht, met schadeloosstelling op onteigeningsbasis. Dat betekent dat iemand dan verplicht is, indien gewenst, hun onroerend goed te kopen. Bij de instelling van de AFU moet geregeld zijn wie deze taak op zich zal nemen. Dat kan een bepaald bedrijf (of een bepaalde persoon) zijn, dat kunnen ook de gezamenlijke eigenaren zijn (de AFU).

De werkwijze van de verschillende soorten AFU's is niet gedetailleerd voorgeschreven in de wet. Om hun rol te kunnen vervullen, beschikken de tweede en derde variant van de AFU (waarbij sprake is van een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm) over een aantal faciliteiten. Het gaat dan onder meer om – binnen de reguliere publiekrechtelijke kaders – gebruik van voorkeurrecht, onteigening (voor zover bijvoorbeeld panden gesloopt of gebruik beëindigd moeten worden en de eigenaren niet minnelijk tot overeenstemming komen) en een heffing: als établissement public kan onder meer van de leden belasting worden geheven. Hierdoor kunnen de gezamenlijke kosten verhaald worden op de individuele eigenaren. Net als in Duitsland bij de Umlegung zijn er ook hier fiscale voordelen.

2.4 Herverkaveling in het landelijk gebied

Voor de inrichting van het landelijk gebied kent Nederland al sinds het begin van de vorige eeuw een wettelijke regeling voor ruilverkaveling. Dit systeem is nu opgenomen in de Wet inrichting landelijk gebied, de Wilg. Oorspronkelijk wast het gebruik van herverkaveling gericht op agrarische doeleinden, maar daar zijn sinds 1985, met de komst van de Landinrichtingswet, ook andere doeleinden aan toegevoegd. Nu gaat het om beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied,

in elk geval ten aanzien van natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaaleconomische vitaliteit, milieu en water.

De Wilg maakt het mogelijk dat de provincie het wettelijk instrument van herverkaveling inzet. Daartoe zal de provincie dan moeten besluiten om voor het gebied een zogenaamd inrichtingsplan te maken. In dit plan kunnen gebieden worden aangewezen waar herverkaveling moet plaatsvinden.

Als een gebied is aangewezen in het inrichtingsplan, moet vervolgens een zogenaamd ruilplan worden gemaakt. Voorafgaand hieraan worden de wensen van de rechthebbenden geïnventariseerd.

In het ruilplan wordt voor de rechthebbenden de toedeling met de nieuwe kavelindeling en wie op welke kavel aanspraak krijgt opgenomen. Een eigenaar kan uiteindelijk gedwongen worden via het ruilplan zijn grond te ruilen: na inschrijving van de op het ruilplan gebaseerde ruilakte ontstaan de nieuwe eigendomstitels conform het ruilplan; de herverkaveling heeft daarbij ook titelzuiverende werking.

Bij de herverkaveling kan minder grond worden toebedeeld, dan oorspronkelijk ingebracht. Deze korting is mogelijk om de toewijzing van grond voor openbare voorzieningen mogelijk te maken. Dit kan wegen en waterlopen en daarmee samenhangende voorzieningen betreffen, en voorzieningen voor natuur en landschap. De korting bedraagt in het systeem van de Wilg maximaal 5%. Binnen het systeem van de Wilg moet voor de via de korting vrijgemaakte grond, wel de grondwaarde worden betaald door de nieuwe rechthebbende. De kosten voor de aanleg van de openbare voorzieningen worden niet gedekt binnen de herverkaveling.

Bij de toedeling wordt rekening gehouden met de bestemming. Iedere eigenaar heeft aanspraak op een oppervlakte in kavels die gelijk is aan de oppervlakte van de door hem ingebrachte kavels (tenzij de gronden in het inrichtingsplan zijn aangewezen voor onteigening omdat dit voor realisatie van het plan nodig is; het kan dan bijvoorbeeld gaan om gronden waar nieuwe natuur moet worden gerealiseerd), en het moet om vergelijkbare grond gaan qua hoedanigheid en gebruiksbestemming. Voor zover dat laatste niet lukt binnen de mogelijkheden van de herverkaveling, vindt verrekening hiervoor plaats. Daarbij worden eventuele verschillen in toedeling in de andere dan de agrarische waarde van gronden verrekend via de zogenaamde lijst der geldelijke regelingen.

Ook kan in het ruilplan worden bepaald dat – als de oppervlakte van de in een blok gelegen onroerende zaken van iemand zo gering is dat er na korting geen behoorlijk te exploiteren kavel te vormen is en hij geen redelijk belang heeft bij het verkrijgen van een zodanige kavel – een eigenaar een ‘algehele vergoeding in geld’ (art. 58 Wilg) zal ontvangen.

Verkrijging van grond door toedeling is vrijgesteld van het betalen van overdrachtsbelasting.

Ook in de landinrichting bestaat er een vrijwillige variant van de herverkaveling zoals hiervoor besproken, de ruilverkaveling bij overeenkomst. Voor deze vorm gelden ook de fiscale voordelen van de wettelijke herverkaveling.

2.5 Eerdere plannen voor stedelijke herverkaveling in Nederland

Ook voor Nederland is stedelijke herverkaveling geen nieuw begrip. Kort na de Tweede Wereldoorlog heeft zelfs een (tijdelijke) wettelijke regeling bestaan, en verder is het instrument vaak in discussie geweest. Vier perioden worden in deze paragraaf onderscheiden:

- De regelgeving voor de wederopbouw en de plannen voor de WRO

- De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing
- De ideevorming n.a.v. de Nota grondbeleid: herstructurering
- De recente jaren

2.5.1 Wederopbouw en het ontstaan van de WRO

Al in de jaren 1940 was er discussie over een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling in Nederland. Aanleiding is de wederopbouw van het door het bombardement verwoeste centrum van Rotterdam. Bij de wederopbouw van Rotterdam wordt uiteindelijk voor een vorm van herverkaveling gekozen⁷. Er wordt niet slechts onteigend tegen een geldbedrag, maar de schadeloosstelling wordt zoveel mogelijk gegeven in grond van dezelfde kwaliteiten (ligging en omvang), onder aftrek van een evenredig deel voor openbare doeleinden, tenzij men niet weer terplaatse wil gaan bouwen. Dit wordt vormgegeven doordat de schadeloosstelling van de (onteigende) grond niet wordt uitgekeerd in geld, maar resulteert in een inschrijving in een zogenaamd grootboek. Op grond van die inschrijving kan een verzoek tot herbouw worden ingediend.

Na de oorlog wordt op basis van deze ervaringen gepleit voor opname van 'stedenbouwkundige herverkaveling' in de te ontwikkelen Wet op de ruimtelijke ordening. Dit pleidooi heeft geen effect, en er wordt besloten geen herverkavelingsregeling op te nemen in de Wet op de ruimtelijke ordening. Twee regeringscommissies brengen daarover een negatief advies uit. Voor stadsuitbreiding wordt een vorm van stedelijke herverkaveling afgewezen omdat het ongewenst wordt gevonden dat de agrarische eigenaren, eigenaar van (woning)bouwpercelen zouden worden. Voor wat toen nog stadssanering werd genoemd, wordt een vorm mogelijk wel op zijn plaats gevonden, maar de gemeentelijke beleidsvrijheid om eventueel te kunnen bepalen dat een gebied na de sanering voor andere bewoners kan worden bestemd, wordt hoog in het vaandel gehouden. Daarbij komt het feit dat in die tijd van wederopbouw sanering geen prioriteit had (het accent lag op nieuwbouw van woningen).

Voor de uitbreidingslocaties kenden Nederland ook een goed werkende aanpak via actief grondbeleid. Gemeenten waren daarbij verantwoordelijk voor het aankopen van alle grond op te ontwikkelen locaties, het geschikt maken daarvan voor toekomstige bebouwing en vervolgens de uitgifte van de grond aan bouwers. Mogelijk dat ook daardoor de behoefte aan een regeling voor stedelijke herverkaveling beperkt was.

Nederland wijkt hierbij af van die in de BRD, waar de regelgeving uit de wederopbouwtijd wel heeft geleid tot een wettelijke regeling (de hiervoor beschreven Umlegung). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in de BRD al van voor de oorlog een traditie bestaat op het gebied van de stedelijke herverkaveling.

2.5.2 De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing

Een nieuwe impuls aan de discussie over een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling wordt eind jaren 1960 gegeven door De Haan, die rondom de inmiddels wel actueel geworden ideevorming met betrekking tot de stadsvernieuwing (of sanering) pleit voor stedelijke ruilverkaveling. In 1977 wordt door het ministerie van VRO aan De Haan een onderzoeksopdracht verleend om de mogelijkheid van een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling te onderzoeken en een ontwerp van wet met een memorie van toelichting te maken. De onderzoeksopdracht leidt uiteindelijk, na de invoering van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing in 1985, tot een voorontwerp van een wet tot wijziging van deze wet.

⁷ Paul Schilfgaarde, Ruud M. Kathmann (1987), De wederopbouw van Rotterdam: stedelijke herverkaveling in de praktijk, VUGA, Den Haag.

De Haan verstaat in dit voorontwerp onder stedelijke herverkaveling:

"...een zodanige samenvoeging, verkaveling en verdeling van onroerende goederen binnen een daartoe bij stadsvernieuwingsplan aangewezen gebied, dat een doelmatige en gecoördineerde uitvoering van dit plan mogelijk wordt." De bedoelde toepassingsterreinen variëren, met als ene uiterste totale sloop-/nieuwbouw van een gebied en als andere uiterste realisatie van een beheerorganisatie.

De procedure van de herverkaveling (waarbij De Haan nadrukkelijk heeft gekeken naar de regeling in de toenmalige Landinrichtingswet) is als volgt. Na de aanwijzing van een herverkavelingsgebied wordt een herverkavelingscommissie benoemd waarin vertegenwoordigers van gemeente en belanghebbenden zitting hebben. Deze commissie is belast met de voorbereiding en uitvoering van de stedelijke herverkaveling.

Binnen het project kunnen gronden aangewezen worden waar vervreemding en verhuur aan goedkeuring vooraf door de herverkavelingscommissie onderhevig is. In het uitvoeringsschema van het stadsvernieuwingsplan worden, na overleg met de belanghebbenden en een eventuele stemming erover door hen, richtlijnen en voorwaarden opgenomen voor de toedeling van onroerende goederen en van zakelijke en persoonlijke rechten. Deze voorwaarden kunnen o.a. betrekking hebben op de uitvoering van werken. Ook zullen in het uitvoeringsschema voornemens tot verwerving door de gemeente kunnen worden opgenomen. Deze kunnen onder meer naar analogie van de landinrichting betrekking hebben op gronden met een openbare bestemming.

Na vaststelling van de door de eigenaren en gebruikers ingebrachte rechten en de waarden daarvan, wordt door middel van wensen, richtlijnen en voorwaarden een plan van toedeling en schadeloosstelling ontworpen. Hiernaast is het mogelijk om te kiezen voor algehele schadeloosstelling in plaats van toedeling. Met inachtneming van de voorwaarden van de herverkaveling kan de uitvoering van werken plaatsvinden, zo mogelijk complexgewijs. De kosten van de herverkaveling worden in het voorstel gedragen door rijk, provincie en gemeenten en de individuele eigenaren en gebruikers; binnen deze laatste categorie worden de kosten onderling verdeeld naar de mate van het nut dat de individuele rechthebbenden bij de herverkaveling hebben gehad. De particulieren betalen de door het rijk gefinancierde bijdragen door middel van de zogenaamde herverkavelingsrente.

Naast herverkaveling bij wet wordt in het wetsvoorstel de vorm herverkaveling bij overeenkomst geregeld, opnieuw naar analogie van het systeem in de toenmalige Landinrichtingswet.

Het voorstel wordt door het ministerie ter advies aan de 23 grootste stadsvernieuwingsgemeenten gestuurd. De VNG is van mening dat er geen wettelijke regeling moet komen:

"...Uit de literatuur, de vaktijdschriften en de signalen vanuit de dagelijkse gemeentelijke praktijk zoals die de afgelopen jaren over stedelijke herverkaveling tot ons zijn gekomen, valt niet de conclusie te trekken dat stedelijke herverkaveling het meest gewenste antwoord biedt op de problemen. (...) Samenvattend komen wij tot het oordeel dat de goede elementen die in het gepresenteerde voorontwerp zitten, opgepakt dienen te worden. Deze elementen zouden dan zodanig bewerkt kunnen worden dat opname in reeds bestaande wetgeving mogelijk is. Wij denken hierbij aan de Onteigeningswet en de Woningwet." De gemeente Den Haag neemt hierbij een afwijkend standpunt in, en is wel voorstander van een wettelijke regeling.

Vanuit het ministerie wordt de conclusie getrokken dat de wetswijziging voorlopig van de baan is. Wel is er aanleiding tot mogelijk verder onderzoek.

2.5.3 De Nota Grondbeleid

Nieuwe aandacht voor stedelijke herverkaveling komt er bij het verschijnen van de Nota grondbeleid, eind 2000.

In de paragraaf "kostenverhaal bij stedelijke herstructurering" wordt aangekondigd dat in 2001 zal worden onderzocht of en zo ja, in welke vorm een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling voor Nederland wenselijk is. Het gaat daarbij om herverkaveling voor herstructurering. Aanleiding is dat de Nota Grondbeleid het instrumentarium voor zowel actief als faciliterend grondbeleid wil versterken; met name bij stedelijke herstructurering blijkt versnipperd eigendom de uitvoering van projecten lastig te maken. Stedelijke herverkaveling zou een mogelijk instrument zijn om problemen met gemeentelijk kostenverhaal bij projecten in herstructureringsgebieden waar sprake is van versnipperd eigendom op te kunnen lossen.

In het uitgevoerde onderzoek wordt geconcludeerd dat een tweetal typen stedelijke herverkaveling voor de praktijk van herstructurering in Nederland waardevol kunnen zijn, stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke respectievelijk stedelijke herverkaveling als op te leggen samenwerkingsvorm.

De inhoudelijke reactie van het kabinet volgt in het Actieprogramma Herstructurering. Als onderdeel van een meer omvattende visie op het instrumentarium, die nodig wordt gevonden in verband met stagnatie in de herstructurering, neemt Minister Kamp het idee van stedelijke herverkaveling over: "Op dit moment bezie ik de mogelijkheid of gemeenten het zogenaamde herverkavelingsinstrument (...) toe kunnen passen bij stedelijke vernieuwingsprojecten, in ieder geval in de vijftig wijken. (...) Dit instrument vergroot de mogelijkheid van particuliere eigenaren om gezamenlijk initiatieven te ontplooiën voor wijkvernieuwing."

Op basis van de eerste verkenning worden de voorgestelde vormen van stedelijke herverkaveling in een aantal onderzoeken nader uitgewerkt. Uiteindelijk wordt een regeling voorgesteld onder de naam 'Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing'.

Het accent in deze regeling is het wettelijk mogelijk maken van het realiseren van een samenwerkingsverband, mits er voldoende draagvlak is bij de eigenaren, zodat het samenwerkingsverband tot realisatie van een gezamenlijke opgave kan overgaan en individuele eigenaren plannen niet kunnen blokkeren, maar zich of kunnen laten uitkopen of verplicht worden mee te doen. De regeling is geïnspireerd op de eerder in dit hoofdstuk behandelde Franse vorm van herverkaveling, de AFU.

Ook langs een tweede lijn is er nieuwe aandacht voor stedelijke herverkaveling. Hierbij werd gedefinieerd vanuit een 'recht' dat een eigenaar kan ontlenen aan het feit dat hij eigendom heeft op een ontwikkelingslocatie. De Nota Grondbeleid agendeert concurrentiebevordering op de grond- en bouwmarkt. In de brief over concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties uit 2004 (27581, 19H) geeft het Kabinet aan de mogelijkheden te willen onderzoeken om het zelfrealisatieverweer een minder 'plaats- en ontwikkelingsgebonden' karakter te geven, bijvoorbeeld door herverkaveling. Met het zelfrealisatieverweer stelt een te onteigenen partij dat hij bereid en in staat is het plan te realiseren. De Kroon beoordeelt deze stelling. Stedelijke herverkaveling kan dan een instrument zijn om concurrentie op uitbreidingslocaties te vergroten, doordat kleine ontwikkelaars die een grondpositie hebben op een te ontwikkelen locatie daarmee niet door de anderen gepasseerd kunnen worden. Zij krijgen een recht op een aandeel in de bouwproductie op de locatie.

Dit wordt opnieuw als onderzoeksvraag uitgezet, waarbij wordt gevraagd om ook de Duitse Umlegung (en in mindere mate ook de Spaanse Reparcelacion) in de beschouwing mee te nemen.

De onderzoekers stellen dat de problematiek die aanleiding was voor het onderzoek in de praktijk niet direct herkenbaar is, en dat kleine ontwikkelaars wel degelijk grondposities innemen om een bouwclaim te verkrijgen. Wel wordt geconstateerd dat eigendomsposities een optimale ruimtelijke ontwikkeling soms in de weg kunnen staan, onder meer omdat de overheid er bij het maken van de plannen al rekening mee houdt. In het rapport staat hierover het volgende aangegeven:

“De mogelijkheid om tot zelfrealisatie over te gaan, is in beginsel gekoppeld aan die percelen binnen een plangebied die daadwerkelijk door potentiële zelfrealisatoren zijn verworven. (...) Omdat na het innemen van grondposities de stedenbouwkundige inrichting nog moet worden gemaakt en moet worden geformaliseerd in een bestemmingsplan, kunnen gemeenten bij de verdere stedenbouwkundige uitwerking rekening houden met ingenomen grondposities. Het is een publiek geheim dat gemeenten dat ook daadwerkelijk doen. Gronden binnen het plangebied die zijn ingenomen door marktpartijen die zich jegens de gemeente niet (voldoende) coöperatief opstellen kunnen dan een minder lucratieve bestemming toebedeeld krijgen en/of de fasering van de plan kan zodanig worden vastgesteld dat gronden van minder coöperatieve grondeigenaren relatief laat tot ontwikkeling worden gebracht.” De principiële vraag is dan: “in hoeverre mag een gemeente bij het maken van de stedenbouwkundige planopzet rekening houden met de eigendomssituatie?”⁸”

In het onderzoek wordt een regeling naar analogie van de Duitse Umlegung uitgewerkt: het accent in deze regeling is het wettelijk mogelijk maken van gedwongen grondruil door de overheid, als stok achter de deur in situaties waar onhandig verkaveld grondbezit planrealisatie in de weg staat omdat voor het nieuwe plan andere eigendomsgrenzen noodzakelijk zijn.

2.5.4 Stedelijke herverkaveling recent op de agenda

Sinds deze onderzoeken, alsmede diverse artikelen in de vakwereld over dit onderwerp en diverse signalen uit het veld over de wenselijkheid van een aanvullend instrument voor faciliterend grondbeleid, overweegt het Rijk om een wettelijke regeling mogelijk te maken.

In de brief van 11 mei 2009 over de ontwikkelingen in het grondbeleid gaat de minister in op de aanbeveling in het onderzoek om te komen tot een wettelijk kader voor Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing:

“De aangedragen oplossing waarbij het initiatief ligt bij de particuliere eigenaren, spreekt mij aan. Ik ben voornemens om in overleg met de VNG, andere betrokken organisaties en enkele gemeenten deze oplossingsrichting nader uit te werken.”

In de Memorie van Toelichting op de begroting voor WWI uit september 2010 wordt aangekondigd dat zal worden nagegaan – in het verlengde van onderzoek naar de Umlegung – wat de mogelijkheden zijn van herverkaveling voor de aanpak van krimp en voor de wijkaanpak. Ook in het Verslag van een schriftelijk overleg over de Structuurvisie infrastructuur en Ruimte, van 18 november 2011 komt herverkaveling terug, n.a.v. vraag hoe de minister er voor gaat zorgen dat de betaalbaarheid van de ruimtelijke ordening niet in het geding komt: “Verder onderzoek ik de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling. Langs deze weg kunnen private partijen gemakkelijker zelfstandige kleinschalige locaties ontwikkelen, zonder dat het gehele gebied in één hand c.q. één grondexploitatie hoeft te worden gebracht.” Dit onderzoek was eerder al aangekondigd in de brief van de minister van BZK van 1 juli 2011, over een integrale visie op de woningmarkt. Inmiddels komen deze plannen in een stroomversnelling, zeker nu er ook vanuit de koepelorganisaties VNG en Neprom interesse is in een regeling voor stedelijke herverkaveling.

Dit onderzoek met een analyse naar aanleiding van de praktijkprojecten, is zelf ook een van acties van het Rijk om verder de mogelijkheid van een wettelijke regeling te verkennen.

2.6 Afrondend

Stedelijke herverkaveling is voor Nederland een nieuw instrument, maar in de internationale context geen onbekend instrument. In verschillende landen bestaan wettelijke regelingen voor stedelijke her-

⁸ Bregman, A.G. en Wolff, H.W. de (2011), p. 11

verkaveling, in verschillende soorten en maten. En in Nederland bestaat in het landelijk gebied al een herverkavelingsregeling, die al geruime tijd gebruikt wordt bij het opnieuw inrichten van het landelijk gebied. Met de komst van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is deze regeling een stuk flexibeler geworden, en beter in staat om met de dynamiek van planontwikkeling om te gaan.

De herverkavelingsvarianten worden gekenmerkt door een procedure met een stok-achter-de-deurkarakter: in alle voorbeelden blijkt het publiekrechtelijk systeem te bestaan naast een op privaatrecht gebaseerde vorm. De publiekrechtelijke vorm kan dan de terugvaloptie zijn, als het niet lukt om op minnelijke basis tot overeenstemming te komen. Door het gebruik van de publiekrechtelijke vorm kan een eigenaar gedwongen worden mee te doen in de samenwerking, waardoor zeggenschap met andere eigenaren gedeeld moet worden, of mee te doen in een ruilarrangement, waardoor een andere kavel geaccepteerd moet worden. Een systeem – vrijwillig met stok-achter-de-deur – dat in het grondbeleid niet ongebruikelijk is; vergelijk de anterieure overeenkomst bij kostenverhaal in het kader van de Grondexploitatiewet en het verplichte minnelijk overleg voordat onteigening kan worden ingezet.

Er zijn eerder plannen geweest om ook in Nederland tot een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling te komen. Los van een tijdelijke regeling in het kader van de wederopbouw in verband met oorlogsschade, is zo'n wettelijke regeling er nooit gekomen. Dat betekent echter niet dat een wettelijke regeling ook nu niet voor de hand ligt. In de context van stedelijke inrichting is een aantal zaken anders, waardoor er meer ruimte is voor en noodzaak tot privaat-private vormen van stedelijke ontwikkeling. Een belangrijke rol speelt hierbij een andere opstelling van de overheid.

In de naoorlogse periode werd de Nederlandse overheid – in afwijking van wat in veel andere Europese landen gebruikelijk was – vaak gezien als de centrale regisseur en uitvoerder van stedelijke projecten. Veel gemeenten waren risicodragend partij bij de realisatie van complexe projecten. Daarnaast speelde subsidie een belangrijke rol om particuliere eigenaren over de streep te trekken, en mee te laten doen aan projecten die eigendomsgrensoverschrijdend waren.

Op beide terreinen zijn aanzienlijke veranderingen opgetreden. Veel gemeenten zijn een stuk terughoudender geworden als het gaat om het nemen van de risico's van een actief grondbeleid sinds crisis die voor een aantal gemeenten de laatste jaren tot gevolg heeft gehad dat er aanzienlijke verliezen moesten worden genomen op de grondexploitatie; faciliterend grondbeleid komt dan eerder in beeld. Daardoor is actief grondbeleid minder vaak als stok achter de deur beschikbaar. Daarmee neemt ook het belang van private partijen op de grondmarkt toe, zij worden initiatiefnemer voor ontwikkelingen al dan niet binnen door de gemeenteraad vastgestelde kaders⁹. Herverkaveling hoeft daarbij niet te betekenen dat de eigenaar zelf tot realisatie moet overgaan: hij kan zijn bezit ook verkopen aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar.

En daarnaast zijn er nauwelijks meer financiële mogelijkheden om stedelijke (her)ontwikkeling substantieel te subsidiëren. Dat laatste wordt nog versterkt door de financiële crisis, en de situatie van krimp in een aantal regio's, waardoor het 'verdienmodel' in gebiedsontwikkeling, waardoor de opbrengsten van extra vastgoedvolume in een bepaald project, kon worden ingezet voor het dekken van de onrendabele top binnen het project, onder druk is komen te staan en vaak niet meer houdbaar blijkt.

In die context lijkt er meer noodzaak te komen dat eigenaren zelf tot realisatie van bepaalde (her)inrichtingsplannen overgaan. De voorbeelden uit de andere landen laat zien dat stedelijke herverkaveling daar van betekenis voor zou kunnen zijn.

⁹ Vergelijk ook Heurkens, E.W.T.M. (2012). Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK. Proefschrift TU Delft

Maar wat zijn dan meer concreet de vragen, waar een instrument een antwoord op zou moeten geven? Daar wordt in het vervolg op ingegaan, geïnspireerd op de projecten met vraagstukken uit de praktijk.

3 Praktijkprojecten: opgaven bij versnipperd eigendom

3.1 Inleiding

Wat zou stedelijke herverkaveling kunnen betekenen in de weerbarstige praktijk van (her)inrichtingsprojecten waar sprake is van versnipperd eigendom? En waar moet dan aandacht aan worden besteed? Vanuit dat gezichtspunt is een vraag uitgezet naar projecten om zich als 'pilot' te melden. In het totaal zijn elf heel diverse projecten geselecteerd, waarbij ook input is gekomen van twee projecten die geanalyseerd zijn vanuit de Radboud Universiteit.

De oorspronkelijke opzet – het observeren in lopende projecten waarbij volgens een herverkavelingsachtige werkwijze gewerkt werd – bleek lastig, omdat de ingediende projecten hier niet altijd voor geschikt bleken, maar ook omdat de planontwikkeling in sommige projecten door de financiële crisis on hold stond – nog los van de doorlooptijd van projecten die per definitie buiten het bestek van de onderzoeksperiode zou vallen.

Wat wel mogelijk was, was om de problematiek in de projecten en de ervaring van de betrokken projectleiders te gebruiken om te reflecteren op de betekenis van een mogelijk instrument 'stedelijke herverkaveling'. Daarbij zijn vanuit de deskundigen ook tips gegeven, die een rol kunnen spelen om de projecten straks van de grond te krijgen. Naast het denken vanuit de projecten zelf, is ook de bredere ervaring van de betrokken projectleiders en deskundigen gebruikt als input voor deze rapportage. In het onderstaande wordt allereerst de diversiteit aan problemen die in de verschillende praktijkprojecten spelen kort neergezet, en wordt aangegeven waar een toegevoegde waarde van herverkaveling zou kunnen liggen. Op basis van deze beschrijving is een typologie gemaakt van de kernaspecten die terugkomen bij het omgaan met het versnipperd eigendom in de projecten.

De projecten laten zien dat er veel komt kijken bij het ontwerpen van een regeling voor stedelijke herverkaveling, zeker ook omdat de problematiek van stedelijke ontwikkeling bij versnipperd eigendom gecompliceerd kan zijn. Een aantal van deze aandachtspunten die uit de projecten voorkomen zijn op een rij gezet.

3.2 De projecten

In navolgende tabel zijn de projecten waar binnen het onderzoek op gereflecteerd is, schematisch weergegeven met een beknopte aanduiding van de problematiek die versnipperd eigendom in het betreffende project met zich meebrengt, en de mogelijke toegevoegde waarde van / verwachting aan een nieuw instrument.

Opgave in de projecten	Probleem door versnipperd eigendom	Mogelijke toegevoegde waarde nieuw instrument
Uitbreidingslocatie wonen	Kern: aantal marktpartijen in consortium heeft grondposities, daarnaast derden waaronder agrariërs die zouden kunnen blijven boeren. Locatie gefaseerd ontwikkelen? Maar de derden werken niet mee aan deze oplossing. Daardoor stagneert project.	Herverkaveling als instrument om grond te ruilen zodat marktpartijen ontwikkeling kunnen starten. Daarbij zou herverkaveling ook een middel tot samenwerking kunnen zijn, om de risico's eerlijk te verdelen tussen de partijen.
Uitbreidingslocatie bedrijven	Kern: eigendom op beoogde locatie voor bedrijven en glas-tuinbouw is versnipperd; posities ingenomen door diverse marktpartijen Het lukt het consortium niet alle partijen te binden; sommige eigenaren willen tot zelfrealisatie overgaan. Het plan stagneert daardoor.	Herverkaveling als instrument om grond te ruilen zodat percelen geschikt voor zelfrealisatie ontstaan en daarnaast om regie op de uitvoering te voeren (o.a. voor realisatie openbare voorzieningen).
Ontsluitingsweg realiseren voor woonwijk	Kern: gemeente wil ontsluitingsweg realiseren, waar nu particulier eigendom (grond en bebouwing) aanwezig is; minnelijke overeenstemming met eigenaren over aankoop lukt niet. Eigenaren worden liever uitgekocht. Gemeente heeft daar geen geld voor.	Herverkaveling zou grond vrij moeten ruilen voor de ontsluitingsweg; eigenaren krijgen kleiner perceel terug met veel intensievere bebouwingsmogelijkheden.
Herstructurering bedrijventerrein	Kern: bestaand bedrijventerrein, waar gebruik geoptimaliseerd kan worden. Project nog in ideevorming. Herverkaveling zou kunnen helpen om private ruimte vrij te ruilen, wellicht voor betere infrastructuur en betere parkeermogelijkheden. Verwachting dat er mogelijk blokkades komen door eigenaren die niet mee willen werken, maar nu nog te vroeg om dit met zekerheid te zeggen.	Op deelplanniveau zou bebouwd bezit van eigenaren geruild kunnen worden, zodat er betere herontwikkelingsmogelijkheden zijn. Op gebiedsniveau zou bijvoorbeeld openbare ruimte vergroot kunnen worden, door intensievere bebouwing op percelen toe te staan.

Opgave in de projecten	Probleem door versnipperd eigendom	Mogelijke toegevoegde waarde nieuw instrument
Wonen boven winkels	Kern: gemeente wil wonen boven winkels bevorderen via gemeenschappelijke ontsluiting aan de achterzijde van winkelpanden met er boven leegstaande etages. Die ontsluiting moet gaan over particuliere daken / eigendom, en sommige eigenaren werken niet mee en willen zo'n ontsluitingsroute niet gedogen over hun eigendom waardoor het project stagneert.	Herverkaveling zou het realiseren van de ontsluitingsroute mogelijk moeten maken.
Woningbeheer en onderhoud	Kern: gemeente wil bezit ruilen zodat eigenaren met meerdere panden geconcentreerd bezit hebben. Dan kan ook de beheerstructuur verbeteren en onderhoud beter worden uitgevoerd. Project nog in ideevorming; verwachting is dat er mogelijk blokkades komen door eigenaren die niet mee willen werken, maar nu nog te vroeg om dit met zekerheid te zeggen.	Herverkaveling zou het ruilen van vastgoed kunnen faciliteren, en het creëren van een gemeenschappelijke organisatie voor vernieuwing.
Herontwikkeling bedrijventerrein / kantoorlocatie	Kern: gemeente wil verouderd bedrijventerrein laten herontwikkelen door private eigenaren met aanzienlijke verdichtingsmogelijkheden. Medewerking nodig van eigenaren, omdat het openbaar gebied groter wordt en niet binnen kavels herontwikkeld kan worden. Met koepel van eigenaren is overeenstemming. Nog te vroeg om te weten of straks alle eigenaren meedoen.	Herverkaveling zou grond voor openbare voorzieningen kunnen vrijruilen, en gezamenlijke ontwikkeling kunnen faciliteren.

Opgave in de projecten	Probleem door versnipperd eigendom	Mogelijke toegevoegde waarde nieuw instrument
Leegstand winkelstraat	Kern: aanloopstraat naar centrum met in deel leegstand. Concentratie winkelfunctie gewenst. Project is nog in de ideevorming. Verwachting is dat er blokkades komen omdat niet alle eigenaren mee willen doen. Nu nog te vroeg om dit met zekerheid te zeggen.	Herverkaveling zou kunnen zorgen voor verplaatsing gebruikers naar deel dat winkelfunctie kan behouden.
Leegstand kantoren	Kern: veel verspreide leegstand in diverse kantoorgebouwen, gewenst is afname kantoorvolume. Gesprekken zijn tot nu toe gevoerd met individuele eigenaren. Idee is om dit op groter schaalniveau te bekijken. Dan is de verwachting dat niet alle eigenaren mee zullen doen.	Herverkaveling zou leegstand kunnen concentreren in enkele gebouwen zodat sneller tot herontwikkeling kan worden overgegaan.
Programma terugbrengen	Kern: krimp zorgt voor de noodzaak om geen nieuw vastgoed meer te realiseren. Probleem is dat er nog veel bouwrechten zijn, ook privaatrechtelijk. Verwachting is dat eigenaren niet uit zich zelf afstand doen van deze bouwrechten. Een idee is dat eigenaren van bouwrechten deze inleveren en in plaats daarvan van bestaande vastgoedeigenaren herontwikkelrechten terugkrijgen.	Herverkaveling zou hier de ruil van bouwrechten met herontwikkelingsrechten moeten faciliteren, waardoor de bestaande vastgoedeigenaren het voordeel hebben dat er geen verdere toevoeging aan de voorraad plaatsvindt.
Programma concentreren	Kern: verspreide mogelijkheden die er nog zijn voor woningbouw in een gemeente concentreren op een plek waar binnenstedelijke herontwikkeling gewenst is. Verwachting is dat eigenaren niet uit zich zelf hier aan meewerken.	Herverkaveling zou partijen die elders bouwrechten hebben kunnen stimuleren deze op de gewenste plek te benutten, zodat herontwikkeling doorgang kan vinden. Een ruil is mogelijk met eigenaren met een meer extensieve woningbouw.

3.3 Mogelijke kernopgaven van het instrument

De projecten waar versnipperd eigendom planrealisatie lastig maakt, betreffen heel verschillende soorten projecten.

In het onderstaande zijn de opgaven uitgerafeld van de verschillende onderdelen van de projecten waar versnipperd eigendom een probleem is en een instrument als stedelijke herverkaveling mogelijk een oplossing voor zou kunnen zijn.

3.3.1 Ruil van grond

Een van de zaken die in de projecten voorkomt, is dat de huidige kavelindeling binnen een plangebied niet aansluit op de gewenste kavelindeling in een stedenbouwkundig plan voor de nieuwe situatie.

Een voorbeeld is te vinden in het project waar een bedrijventerrein moet worden gerealiseerd op bestaande agrarische gronden. De oorspronkelijke agrarische verkaveling matcht niet met de beoogde verkaveling. De partijen die grond hebben gekocht op de locatie, hebben dat van de oorspronkelijke agrarische eigenaren gedaan. Die kavels sluiten dan dus niet aan op het beoogde plan.

Soms kan het dat de kavels bebouwd zijn, maar de bebouwing in het kader van het nieuwe stedenbouwkundig plan gesloopt moet worden. Dan zal de waardering van de inbreng complexer worden.

Een voorbeeld betreft een project, waarop een bedrijventerrein bestaande bedrijfsruimte vervangen kan worden door een meer intensieve bebouwing. Om dit mogelijk te maken zal de ontsluitingsstructuur van het gebied veranderen. Mogelijk worden dan ook onderling bebouwde kavels geruild, om een efficiëntere bebouwing mogelijk te maken.

3.3.2 Ruil van eigendom van gebouwen

Het komt ook voor dat niet alleen grond, maar ook gebouwen binnen een plangebied van eigenaar moeten wisselen om een plan te realiseren. Soms is het ruilen van de gebouwen een ondergeschikt punt aan het ruilen van de grond, omdat de bebouwing toch gesloopt moet worden om tot planrealisatie te kunnen overgaan (zie hiervoor). Soms is dit niet het geval.

Een voorbeeld is het project waar ruilen van appartementen het mogelijk maakt voor eigenaren om beter onderhoud en beheer te plegen, en mogelijk tot woningsamenvoeging over te kunnen gaan.

3.3.3 Ruil van bouw- of ontwikkelrechten

Juist indien sprake is van een minder gunstige vastgoedmarkt, wordt het belangrijker dat bouw- of ontwikkelrechten op de goede plek landen. Vaak zal dit gepaard gaan met het terugbrengen van ontwikkelrechten, en dan is er niet sprake van een ruil.

Een voorbeeld is het project waarbij programma op de uitleg wordt teruggebracht door ontwikkelaars rechten te geven tot herontwikkeling in de bestaande voorraad. Het bestaande vastgoed is in krimpgebieden belanghebbend bij een beperking van de toename van de voorraad; als er dan sprake zou zijn van plannen tot verbouw in die bestaande voorraad, zou daar mogelijk wel een soort ruil van rechten kunnen plaatsvinden. In het project waarin dit werd voorgesteld beperkte de ontwikkeling zich niet tot een plangebied, maar betrof het uitruil tussen gebieden.

Ook is denkbaar dat een intensiever programma op een minder gewenste plek, geruild wordt naar een kavel met een nu nog extensief programma (b.v. een nu nog niet als zodanig aangewezen verdichtingslocatie in bestaand stedelijk gebied).

3.3.4 Ruil van gebruikers

Een vierde mogelijke vorm van ruil die in de projecten terugkomt is te vinden bij de projecten waarbij sprake is van verspreide leegstand in een gebied. Door het uitwisselen van gebruikers, kan leegstand

geconcentreerd worden, waardoor makkelijker tot herontwikkeling van die onderdelen kan worden overgegaan, of tot functiewijziging van het deelgebied.

Een voorbeeld is het project waar de leegstand over een winkelstraat heel verspreid is. Na ruilen zou dan een deel van de winkelstraat herbestemd kunnen worden tot bijvoorbeeld wonen.

3.3.5 Afstaan van grond voor (semi-)publieke of collectieve voorzieningen

Naast ruil, is een van de problemen van versnipperd eigendom in de projecten ook dat het lastig is grond vrij te maken voor de realisatie van extra (semi-)publieke of collectieve voorzieningen, die soms nodig zijn voor het intensiever gebruik van het gebied of voor de nieuwe functie in het gebied.

Een voorbeeld is de realisatie van weginfrastructuur en groenvoorzieningen op nieuwe locatie. Door herverkaveling zouden partijen verplicht kunnen worden om grond af te staan: er wordt minder grond teruggegeven dan in de oude situatie.

3.3.6 Gezamenlijke realisatie van collectieve (of semipublieke) voorzieningen

Als sprake is van faciliterend grondbeleid met privaat-private stedelijke ontwikkeling, zullen de gezamenlijke eigenaren ook opdrachtgever kunnen worden van de realisatie van de gezamenlijke voorzieningen.

Een voorbeeld is de aanleg van een gemeenschappelijke ontsluiting ten behoeve van een wonen boven winkels project. Er moet een semi-publieke ruimte in de vorm van de ontsluiting gerealiseerd worden.

Het gezamenlijke bestaat uit verschillende onderdelen:

- het toestaan van werkzaamheden op het eigendom (voor zover de grond in eigendom blijft van de individuele eigenaren)
- het gezamenlijk betalen voor die werkzaamheden (en het dragen van de risico's)

3.3.7 Gezamenlijke realisatie, herontwikkeling of onderhoud van vastgoed

Als sprake is van privaat-private stedelijke ontwikkeling kan ook het vastgoed gezamenlijk aangepakt worden. De gezamenlijke eigenaren worden dan opdrachtgever van de nieuwe ontwikkeling in een gebied.

Een voorbeeld is de complexgewijze aanpak van woningonderhoud en renovatie.

Een ander voorbeeld is het gezamenlijk terugbrengen van de woningvoorraad in het kader van krimp.

Het gezamenlijke bestaat uit verschillende onderdelen:

- het toestaan van werkzaamheden op het eigendom
- het gezamenlijk betalen voor die werkzaamheden (inclusief het dragen van de risico's)

3.3.8 Gezamenlijke regie organiseren

Bij projecten waar sprake is van privaat-private aanpak, zal naast de inhoudelijke punten die onderdeel kunnen zijn van een regeling voor stedelijke herverkaveling, ook de procesmatige kant geregeld moeten worden. Want daar geldt ook voor dat er tijdelijk inbreuk moet worden gemaakt op de zeggenschapsverhoudingen, omdat een project door een centrale partij getrokken moet worden.

Naast ruilen zal er altijd een vorm van gezamenlijke aanpak moeten zijn, tenzij de overheid deze rol weer voor haar rekening zou nemen.

3.4 Betekenis herverkavelingsmodellen voor de praktijkprojecten

Als we deze mogelijke kernopgaven die het gevolg kunnen zijn van versnipperd eigendom afzetten tegen de twee soorten modellen die in de internationale context onder de vlag van stedelijke herverkaveling

veling worden gepresenteerd, een model met het accent op het aanpassen van de kavelindeling en een model met het accent op samenwerken, dan sluiten deze als volgt aan:

Model 1: accent op aanpassen kavelindeling

Het eerste model richt zich in de praktijk vooral op twee onderdelen: het ruilen van grond en het afstaan van grond voor (semi-)publieke of collectieve voorzieningen. In deze modellen gaat het vrijwel nooit om het ruilen van gebouwen. Als dit model letterlijk zou worden toegepast, is het redelijk beperkt ten opzichte van de problematiek zoals de praktijkprojecten deze laat zien.

Maar het is mogelijk dit model enigszins op te rekken. Op zich is het ruilen van grond en gebouwen in essentie vergelijkbaar; wel is er een aantal complicerende factoren. Die zitten hem vooral in de waardering door mogelijk verschillen in gebruiksmogelijkheden en in de feitelijke toestand. Maar het is goed denkbaar dit in dezelfde systematiek te laten meelopen.

Het ruilen van gebruikers is ook niet iets dat in dit soort modellen een prominente plaats heeft. Ook hiervoor geldt dat het ruilen van gebruikers wel zou kunnen worden geregeld binnen dit type modellen. Ook hier geldt wel dat complicerende factoren zullen optreden, die te maken hebben met het draagvlak bij de gebruikers en de financiële verrekening.

Ingewikkelder wordt het als het gaat het ruilen van bouw- of ontwikkelrechten, vooral omdat het hier gaat om heel verschillende belangen. Dit past niet goed in het systeem van de modellen die op de eerste leest zijn geschoeid.

Voor de gezamenlijke realisatie van voorzieningen is in het eerste model niets geregeld. Meestal is de overheid aan zet als het gaat om de realisatie van publieke voorzieningen, en is de particuliere eigenaar de partij die private investeringen voor zijn rekening neemt. Hetzelfde geldt voor gezamenlijke realisatie, herontwikkeling of onderhoud van vastgoed.

In het kader van de landinrichting kennen we in Nederland wel de zogenaamde kavelaanvaardingswerken, waarbij in opdracht van de landinrichtingscommissie bepaalde werken worden uitgevoerd om de toedeling gelijkwaardig te maken met de inbreng. Op zich zou je op een vergelijkbare wijze ook iets kunnen regelen voor de realisatie van voorzieningen.

De gezamenlijke regie ligt in veel modellen van het eerste type bij de overheid. Dat sluit minder goed aan op een mogelijke trend naar privaat-private stedelijke ontwikkeling, maar sluit wel goed aan op jarenlange praktijk in veel gemeenten.

Model 2: accent op samenwerken

Het tweede model is veel meer procesmatig van karakter. Het regelt het ontstaan van een samenwerkingsverband van eigenaren, geeft deze organisatie bepaalde bevoegdheden om namens alle eigenaren bepaalde maatregelen door te voeren.

Inherent aan deze aanpak is dat het probleem van versnipperd eigendom getackled wordt. Dat betekent dat alle soorten kernopgaven die in de praktijkprojecten voorkomen door deze werkwijze aangepakt kunnen worden, omdat de patstellingen door niet meewerkende eigenaren doorbroken kunnen worden.

Het procesmatige karakter kan wellicht in de praktijk ook de valkuil zijn: als er niet veel geregeld is over wat er allemaal kan en onder welke condities, kan het moeilijk zijn voor de gezamenlijke organisatie voldoende draagvlak voor alle deelopgaven krijgen. En wellicht dat eigenaren zich bedenken om in zo'n samenwerkingsverband te stappen, als niet vooraf helder is welke taken de organisatie onder welke condities zal gaan uitvoeren. Dan bestaat het risico dat de organisatie daarom niet van de grond komt, en dus ook niet als goede stok-achter-de-deur kan werken.

De gezamenlijke regie ligt in dit model duidelijk bij de eigenaren. Het sluit in zoverre sterk aan op faciliterend grondbeleid en een mogelijke trend naar meer privaat-private stedelijke ontwikkeling.

3.5 Aanhaken van herverkaveling op bestaande (aan te passen) wettelijke mogelijkheden

In de praktijkprojecten in dit onderzoek vormen onhandige eigendomsverhoudingen mogelijk een blokkade bij de uitvoering van de projecten. Een herverkavelingsachtig instrument zou kunnen helpen om dit probleem aan te pakken. Daarvan zijn er twee typen onderscheiden, een instrument om de kavelindeling te kunnen wijzigen (een ruilinstrument) en een instrument voor samenwerking tussen eigenaren. Deze zouden allebei vormgegeven kunnen worden met een apart instrument, maar ook is denkbaar dat aangehaakt wordt op het bestaand wettelijk instrumentarium.

Het kan dan zowel gaan om gebruik van al bestaande instrumenten als om vernieuwing van instrumenten. In Nederland lijken er aanknopingspunten bij het privaatrecht, de publiekrechtelijke medewerking, onteigening, een vorm van een gedooglicht, de aanschrijving uit de Woningwet en financiële instrumenten (de heffing).

3.5.1 Minnelijke overeenstemming als basis

De kern van de verschillende herverkavelingsinstrumenten zoals ze in het buitenland bestaan, is dat ze gebruikt worden als stok-achter-de-deur instrument. Ze komen pas in beeld als de eigenaren niet onderling vrijwillig – op minnelijke basis – tot overeenstemming komen.

Die overeenstemming zal betekenen dat het publiekrechtelijke instrument niet nodig is, omdat er al eerder overeenstemming wordt bereikt. In Duitsland speelt de overheid, als trekker van de projecten, hier een belangrijke rol bij. Er wordt dan tussen partijen overeenstemming bereikt op een manier die aansluit op de spelregels van herverkaveling, vooruitlopend op de inzet van het wettelijk instrument. Omdat partijen het wettelijke instrument willen vermijden, kan dit wel soms betekenen dat er iets meer wordt afgesproken dan strikt volgens de spelregels mogelijk is. Zo worden er in Duitsland geregeld afspraken gemaakt over extra grondoverdracht.

Ook zonder specifiek stok-achter-de-deurinstrument zal minnelijke overeenstemming een belangrijke plaats kunnen innemen. In de Nederlandse praktijk is deze werkwijze vaak succesvol gevolgd, al kan dat ook leiden tot wellicht een minder optimaal onderhandelingsresultaat (en daardoor een minder efficiënte aanpak voor de eigenaren); verder speelden incentives zoals planologische goedkeuring (zie 3.5.2) en subsidiemogelijkheden (nu steeds minder beschikbaar) daar geregeld wel een rol bij.

3.5.2 Publiekrechtelijke medewerking

Voor veel opgaven is het nodig tot wijziging van het bestemmingsplan over te gaan. De gemeente zou vanuit de gedachte dat een plan uitvoerbaar moet zijn, een vorm van samenwerking tussen de eigenaren als voorwaarde kunnen stellen. Er kan dan een extra incentive zijn bij de eigenaren om tot vrijwillige samenwerking over te gaan.

Deze strategie zou een rol kunnen spelen bij eigenaren die wel mee kunnen doen en ook mee willen werken aan de nieuwe ontwikkeling, maar geen zin hebben om gezamenlijke afspraken te maken. Dit zou bijvoorbeeld voor kunnen komen bij de ontwikkeling van een uitbreidingslocatie.

Als eigenaren niet mee kunnen doen dan wel niet mee willen doen aan de nieuwe ontwikkeling, zal deze strategie niet werken.

Voordeel voor de gemeente is dat deze strategie weinig extra risico's oplevert. De reikwijdte is echter beperkt.

3.5.3 Inzet van onteigening bij belemmerende eigendomsverhoudingen

Een andere mogelijkheid om eigenaren te bewegen mee te doen, kan het onteigeningsinstrument zijn. Dit kan bij verschillende van de hiervoor onderscheiden opgaven een rol spelen. Het zal dan als volgt gebruikt kunnen worden. Tegen de eigenaar die niet mee wil gaan in het beoogde ruilarrangement

dan wel de gezamenlijke uitvoering met andere eigenaren wordt een onteigeningsprocedure gestart, op verzoek van de andere eigenaren. Dat moet dan lopen via de gemeenteraad die op basis van het (ontwerp) bestemmingsplan een verzoek indient bij de Kroon.

Voorwaarde om onteigening te kunnen gebruiken is wel dat het beoogde plan in het gebied waar nu versnipperd eigendom met onhandige eigendomsposities is, wel in het algemeen belang is. Als het alleen in het belang is van enkele eigenaren, zal het instrument niet kunnen worden ingezet. Om die reden zal een gemeenteraad zich hiervan vergewissen bij haar verzoek aan de Kroon. De Kroon beslist hierover autonoom. In de verschillende praktijkprojecten die in dit onderzoek als spiegel gebruikt zijn, lijkt dat algemeen belang in het algemeen geen probleem te zijn.

Een tweede voorwaarde is dat geen beroep op zelfrealisatie kan worden gedaan. Dat zou bij inzet van de onteigeningswet om herverkaveling te realiseren in de projecten geen probleem hoeven te zijn: de noodzaak is er nu eenmaal omdat eigenaren elkaar nodig hebben, en niet zelfstandig tot realisatie van de opgave kunnen overgaan.

Voor gebruik van onteigening is een afwijkend gebruik geen eis – er kan ook ter handhaving van de bestemming worden onteigend, en de gewenste wijze van planuitvoering kan die bestemming nader inkleuren.

Kortom: onteigening zou bij veel van de projecten een alternatief kunnen zijn.

Het gebruik van onteigening (op basis van de huidige wettelijke regeling) kent echter een aantal nadelen in vergelijking tot de stok achter de deur uit een mogelijke regeling voor stedelijke herverkaveling¹⁰:

- Het kan vertragend werken, omdat pas gestart kan worden met de gerechtelijke procedure leidend tot de eigendomsovergang als het planologisch kader onherroepelijk is. Het hangt van de vormgeving van de herverkavelingsregeling af of dit nadeel ook daadwerkelijk optreedt ten opzichte herverkaveling, want ook daar zal een bepaalde afstemming geregeld moeten worden met het onherroepelijk zijn van het planologisch kader. Ook leert de onteigeningspraktijk dat vaak door het stok-achter-de-deur karakter minnelijk tot overeenstemming wordt gekomen – ook dat beperkt dit mogelijke nadeel;
- Onteigening leidt tot eigendomsontneming; niet tot ruil. Het kan daardoor de kosten van het project hoger maken dan als bezit geruild wordt, omdat naast de vermogensschade ook aanvullende schadevergoeding moet worden betaald (bijvoorbeeld voor bedrijfsbeëindiging) – ook hier geldt: voor zover onteigening daadwerkelijk nodig is, en geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt. Als een weigerachtige eigenaar grond en of vastgoed terugkrijgt, wordt het eigendom niet ontnomen en is die aanvullende schadevergoeding niet nodig. Bij een herverkavelingsregeling waar de mogelijkheid tot uitkoop voor eigenaren die niet mee willen werken is opgenomen, kan dit nadeel overigens ook optreden.
- Onteigening betekent in beginsel dat de overheid verwerft. De risico's van grondeigendom liggen dan bij de overheid, en niet bij de andere eigenaren. In het licht van de filosofie achter herverkaveling, met het accent op privaat-private uitvoering en risicobeperking voor de gemeentelijke overheid kan dit als een beperking gezien worden.
- Onteigening kan verder gaan dan voor het project noodzakelijk is – de kernopgave die aan de orde is. Als die kernopgave bijvoorbeeld zou zijn het ruilen van huurders, en een eigenaar niet mee wil gaan in zo'n ruilarrangement, kan met onteigening niet dit ruilarrangement worden afgedwongen, maar moet het hele pand onteigend worden (als de gewenste onteigening dan al de toets van de Kroon zou doorstaan). Als een gemeenschappelijke ontsluitingsweg gerealiseerd moet worden over de uitbouw van panden om woningen te ontsluiten, zal met onteigening het hele pand onteigend moeten worden, en kan niet volstaan worden met het vestigen

¹⁰ Overigens loopt een traject in het kader van het Omgevingsrecht tot aanpassing van de onteigeningswet; mogelijk dat een aantal van deze punten onder een vernieuwde wettelijke regeling anders uitpakken.

van een erfdiensbaarheid. Ook hier is de vraag of in een belangenafweging de voorgenomen onteigening dan stand kan houden.

Versterking van het onteigeningsspoor voor privaat-privaat

Een mogelijkheid is nog dit onteigeningsspoor verder aan te passen. Uitgaande van slechts enkele eigenaren die niet wensen mee te doen, is een snelle mogelijkheid tot onteigening een middel om te voorkomen dat projecten door deze eigenaren stagneren. Omdat in de huidige tijd gemeenten terughoudender aan het worden zijn ten aanzien van een actieve aanpak (zie hiervoor) is een optie bij privaat-private stedelijke ontwikkeling een vorm van onteigening mogelijk te maken; naar analogie van de nu al bestaande mogelijkheid om te onteigenen ten name van een toegelaten instelling (art. 78 lid 1 onteigeningswet). Voordeel van deze werkwijze is dat er verder nauwelijks iets hoeft te worden geregeld: het is aan de eigenaren zelf om vervolgens een werkwijze te vinden om tot realisatie van het plan over te gaan. Voordeel is ook dat de risico's van de aankoop in tegenstelling tot bij actief grondbeleid niet bij de overheid, maar dan bij de gezamenlijke eigenaren terecht komen.

In sommige Europese landen bestaat er de mogelijkheid om, naast onteigening door de overheid, ook op initiatief van en een meerderheid van eigenaren maatregelen in een plangebied door te kunnen laten voeren. Als de rechtswaarborgen vergelijkbaar zijn met de situatie waarin de gemeente zelf tot uitvoering overgaat en er een bestuurlijke afweging gemaakt kan worden om al dan niet in te gaan op het verzoek (de democratische legitimatie), hoeft dat geen belemmering te zijn om een meerderheid van eigenaren in staat te stellen deze maatregelen te treffen.

3.5.4 Inzet van gedoogplichten bij belemmerende eigendomsverhoudingen

Naast onteigening, zou mogelijk ook een gedoogplicht een rol kunnen spelen om een eigenaar te dwingen mee te doen aan een project.

Zo kent de Belemmeringenwet privaatrecht de mogelijkheid van grondeigenaren te vragen bepaalde werken te gedogen (op grond van een wet of via een KB). De reikwijdte van deze regeling is beperkt, en bijvoorbeeld geen alternatief voor het verplicht afstaan van grond voor openbare voorzieningen: het uitgangspunt is dat het normale gebruik van de grond niet onredelijk beperkt mag worden – nog los van de compensatie die gegeven moet worden. Bij het gedogen van een weg is ander gebruik van de grond niet mogelijk, en dit valt dus niet onder de mogelijkheden van deze wettelijke regeling. Een uitzondering hierop is wellicht de wonen boven winkel casus, waarbij de ontsluitingsweg bovenop de uitbouw van een winkel wordt gerealiseerd. Het gaat dan wel om het uitrekken van het gangbare gebruik van deze wettelijke regeling.

De Huisvestingswet kent de mogelijkheid van vordering. Hier kan tijdelijk een leegstaand pand voor een bepaalde periode worden gevorderd – tegen een gebruiksvergoeding – en kan het pand aan een ander in gebruik gegeven worden. De mogelijkheden zijn echter beperkt tot situaties van schaarste op de woningmarkt; er zijn onvoldoende aanknopingspunten met de problematiek van leegstand van kantoren of winkelruimten. Er komt bij dat het instrument slechts een tijdelijke verandering in zeggenschapsverhoudingen oplevert.

3.5.5 Inzet van aanschrijving bij belemmerende eigendomsverhoudingen

Ook de aanschrijving uit de Woningwet is een instrument met een stok achter de deur karakter. In de reactie op het voorontwerp voor een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling uit de jaren 1980 wordt de aanschrijving als een van de alternatieven genoemd.

De reikwijdte van het aanschrijvingsinstrument is beperkt. Grosso modo gaat het om panden waarbij sprake is van ernstig achterstallig onderhoud dan wel noodzakelijke woningverbetering. In situaties van beoogde gezamenlijke planuitvoering waar in een aantal praktijkprojecten sprake van is, zou aanschrijving gebruikt kunnen worden om eigenaren mee te krijgen in een complexgewijze aanpak om dit aan te pakken.

In de huidige opgave is – anders dan bij de stadsvernieuwingsopgave in de jaren 1980 – dit een minder groot thema bij stedelijke ontwikkeling. Ook in de praktijkprojecten speelt het nauwelijks tot niet. Voor de andere kernopgaven kan dit instrument nauwelijks een rol van betekenis spelen.

3.5.6 Inzet financiële spoor bij belemmerende eigendomsverhoudingen

Ook financiële instrumenten zouden een rol kunnen spelen een eigenaar mee te laten doen aan een project. Het verleden in Nederland laat zien dat projecten met versnipperd eigendom vaak langs twee lijnen werden aangepakt. In de eerste plaats de actieve aanpak door de overheid, waarbij grootschalig tot verwerving van het onroerend goed in een gebied werd overgegaan. In de tweede plaats via een sterk financiële benadering, waarbij de eigenaren via financiële middelen verleid werden om mee te doen (vergelijk bijvoorbeeld de subsidiering van particuliere projecten bij stedelijke vernieuwing). Voor de laatste strategie is niet veel overheidsgeld meer beschikbaar. Een mogelijke denkrichting voor een alternatief staat in het verlengde van de regeling voor bedrijveninvesteringszones, de BIZ-regeling. Die regeling maakt het mogelijk om ondernemers in een gebied te verplichten bij te dragen aan bepaalde maatregelen of activiteiten die in de bedrijfsomgeving getroffen resp. verricht moeten worden door een organisatie die het belang van de ondernemers vertegenwoordigt, en waar de gemeente een overeenkomst mee sluit. Als er voldoende draagvlak is, zullen alle ondernemers verplicht worden om mee te betalen. Dat loopt dan via een aanvulling op de heffing van de OZB.

Het is denkbaar om naar analogie van deze BIZ-regeling, ook een regeling te ontwikkelen voor investeren in het bestaande vastgoed in het gebied, dus niet alleen de bedrijfsomgeving maar ook de gezamenlijke panden. Met het systeem kunnen freeriders voorkomen worden, en kan iedereen verplicht worden om financieel mee te doen aan een gezamenlijk project. Het lijkt niet onaannemelijk dat eigenaren die eenmaal betaald hebben, ook de voordelen willen hebben van het project, en op deze wijze besluiten om mee te doen. Dan doen partijen niet alleen financieel mee aan het project, maar in de volle omvang.

Voorwaarde voor deze werkwijze is dat het beoogde project ook in het belang is van de eigenaar, maar bij echt privaat-private stedelijke vernieuwing zou dat het geval moeten zijn.

Juridisch gezien is deze regeling minder complex dan een regeling op het terrein van stedelijke herverkaveling. Tenslotte kom je niet aan het eigendomsrecht, want de eigenaar wordt niet verplicht om met het project mee te doen (al is de heffing wel een beperking van het eigendomsrecht, die de nodige zorgvuldigheid vraagt in de onderbouwing).

Met name bij projecten waar sprake is van gezamenlijke realisatie zou deze werkwijze een alternatief kunnen zijn voor stedelijke herverkaveling.

Bij een aantal projecten is sprake van krimp of overcapaciteit in de bestaande voorraad (kantoren, winkels). Dit financiële spoor lijkt daar ook aanknopingspunten te bieden. Als via een BIZ-achtige regeling bestaande eigenaren worden gevraagd bij te dragen, zou dit geld gebruikt kunnen worden om binnen een deel van de voorraad tot functieverandering over te gaan.

4 Lessen uit de praktijk: uitwerkingpunten

4.1 Inleiding

De vormgeving van een instrument om patstellingen bij versnipperd eigendom te doorbreken door eigenaren mee te laten doen, vraagt om een zorgvuldige uitwerking, zeker ook omdat het een instrument is dat ingrijpt op het eigendomsrecht.

In de wisselwerking met de praktijkprojecten zijn verschillende aandachtspunten geformuleerd, die naar voren zijn gekomen bij de analyse van de projecten, de studiereis en de gehouden workshop en de input van deskundigen. De aandachtspunten zijn weergegeven in de vorm van een aantal vragen. Deze open vorm is bewust gekozen, omdat de punten gesignaleerd worden op basis van de praktijkprojecten – het zijn zaken waar rekening mee gehouden moet worden bij een verdere uitwerking van een mogelijk instrument. Vanuit de praktijkprojecten is op de punten gereflecteerd, en zijn pro's en con's gegeven. De beantwoording van de vragen is echter normatief; dit onderzoek is niet zo opgezet om daar een onderbouwing voor te geven.

4.2 Aan welk soort herverkavelingsinstrument is behoefte en wat is de reikwijdte?

Bij de vertrek van dit onderzoek werd onderscheid gemaakt tussen twee typen herverkaveling, die ook in eerder onderzoek de revue zijn gepasseerd en in de internationale context herkenbaar zijn, een model gericht op aanpassen van de kavelindeling en een model gericht op samenwerken.

De praktijkprojecten die onderzocht zijn, beoogden niet een representatief beeld te vertegenwoordigen van de Nederlandse stedelijke ontwikkelingspraktijk. De vraag met welk soort of welke soorten herverkavelingsinstrument(en) de uitvoeringspraktijk het meeste gebaat is, kan op basis van dit onderzoek dan ook niet beantwoord worden. Wel blijkt dat een keuze voor het eerste model – herverkaveling met het accent op de afdwingbare aanpassing van de kavelindeling – voor een minder groot aantal van de in dit onderzoek bekeken praktijkprojecten een oplossing kan zijn dan het tweede model - herverkaveling met het accent op afdwingbare samenwerking.

Bij het eerste model is daarbij nog een belangrijke vraag of het zich beperkt tot ruilen van grond en het vrijmaken van grond voor openbare voorzieningen, of dat het verder gaat. In de praktijkprojecten komen situaties voor waarbij het gaat om het ruilen van vastgoed of appartementsrechten, en situaties waar gebruikers verplaatst of 'geruild' moeten worden. Door een bredere invulling van dit model zou het voor die projecten ook van betekenis kunnen zijn.

Direct in het verlengde van het bovenstaande, kan de vraag gesteld worden of een regeling gemaakt moet worden waar alle mogelijke soorten problemen die versnipperd eigendom met zich mee kan brengen en die in de praktijkgevallen naar voren zijn gekomen mee moeten kunnen worden aangepakt, of slechts een aantal? En volstaat wellicht geen of slechts een lichte regeling zonder afdwingbaarheid, waarbij voor dat laatste bestaande instrumenten worden ingezet?

4.3 Draagvlak bij de eigenaren: wanneer voldoende?

Bij de projecten is er weliswaar sprake van een probleem bij de realisatie van de plannen door versnipperd eigendom; de mate waarin eigenaren dat probleem zelf ervaren (en ook willen oplossen) wisselt sterk.

Verschillende varianten treden hierin op:

- Het probleem wordt gezamenlijk ervaren: de eigenaren hebben samen last van het versnipperd eigendom: ze willen tot realisatie overgaan, maar dat lukt niet omdat ze elkaar nodig hebben voor de realisatie van het plan.

Een voorbeeld betreft het bedrijventerrein op een uitleglocatie, waar diverse ontwikkelaars een grondpositie hebben ingenomen. De partijen willen tot ontwikkeling overgaan, maar de perceelgrenzen moeten daarvoor worden aangepast en ook moeten de verschillende eigenaren grond afstaan waar de wegen kunnen worden aangelegd om de locatie te ontsluiten.

- Het probleem is vooral een probleem van een deel van de eigenaren: een deel van de eigenaren heeft last van het versnipperd eigendom omdat ze iets willen veranderen / een bepaalde ontwikkeling willen laten plaatsvinden, maar een deel van de eigenaren heeft er geen last van.

Een voorbeeld uit de projecten betreft het wonen boven winkels project. Om de ruimte boven de winkels te ontsluiten, zodat deze weer als woningen verhuurd kunnen worden, zou een gemeenschappelijke ontsluitingsroute aangelegd kunnen worden. Deze route moet op het binnenterrein gesitueerd worden, en loopt over de uitbouwen van bestaande winkelpanden. Sommige eigenaren hebben geen behoefte om de ruimte boven de winkel apart te ontsluiten, maar de ontsluitingsweg loopt wel over hun pand.

Een ander voorbeeld betreft een uitbreidingslocatie, die deels in handen is van ontwikkelaars en deels in handen van de oorspronkelijke agrarische ondernemers. De ontwikkelaars willen tot gefaseerd ontwikkelen van de locatie overgaan, maar de huidige bezittingen liggen daarvoor op de verkeerde plek in het gebied. De agrarische ondernemers hebben voor het huidige gebruik geen last van het versnipperd eigendom.

- De overheid heeft een probleem: de overheid heeft een plan, wat door het versnipperd grondeigendom dat bijvoorbeeld de ontsluiting van een locatie belemmert, in de weg wordt gezeten.

Een voorbeeld uit de projecten betreft het project waar de gemeente een ontsluitingsweg wil realiseren. Die is gepland op grond in handen van enkele particuliere eigenaren die nog geen behoefte hebben aan de realisatie van een plan, maar in de toekomst hier wellicht wel toe over willen gaan. Idee is dat de eigenaren grond inleveren voor de weg, maar de resterende kavel – na sloop van de huidige bebouwing - dan op een later moment intensiever kunnen bebouwen.

Als herverkaveling een instrument wordt voor privaat-private samenwerking, ligt het voor de hand om draagvlak als eis te stellen voordat tot toepassing van het instrument kan worden overgegaan.

Dat vraagt om een oplossing met een draagvlakpeiling (vroeger bij de ruilverkaveling in het landelijk gebied ook het geval) en/of de mogelijkheid dat eigenaren die niet mee willen doen afscheid kunnen nemen (een oplossing die te vinden is in het Franse systeem – daar overigens i.h.a. bovendien gecombineerd met een draagvlakpeiling, dus een draagvlak, en voordegenen die tegen zijn een afscheidregeling). De vraag is wanneer sprake is van voldoende draagvlak bij een peiling. Een dubbele meerderheid (de vroegere regeling in de Landinrichtingswet)? Een dubbele tweederde meerderheid (zie de regeling van de Franse AFU)? Of 80% (zoals binnen de regeling van het Appartementsrecht)? Of geen regels en dit over laten aan de gemeenteraad?

Een uitdaging hierbij is wel te voorkomen dat de meerderheid degene die niet (direct) wil ontwikkelen planologisch buitensluiten. In lijn met het in het voorgaande gegeven voorbeeld van de ontsluitingsweg, moeten zij een recht op herverkaveling hebben, zodat zij op hun eigen moment tot ontwikkeling kunnen overgaan? Ook zou de meerderheid bijvoorbeeld een extra bijdrage bovenop het wettelijk kostenverhaal met de gemeente kunnen afspreken. Moeten partijen in het plangebied die niet aan

zulke bovenwettelijke bijdragen mee willen doen beschermd worden tegen planologische buitensluiting?

Van belang is wel dat draagvlak al werkende weg kan groeien. De praktijkprojecten zijn voor een belangrijk deel primair overheidsprojecten; eigenaren moeten dan in die voorstellen de mogelijkheden zien om te investeren. Ook komt het voor dat eigenaren, door het ontwikkelingsperspectief, hun bezit verkopen aan eigenaren die wel in staat zijn om tot ontwikkeling over te gaan.

De eerste projectvariant, waarbij de eigenaren samen last hebben van versnipperd eigendom, lijkt kans te maken op een vrijwillige herverkaveling; daar zou – mits goed vormgegeven – het plan op draagvlak moeten kunnen rekenen. De systematiek van herverkaveling helpt de eigenaren tot een eerlijke ruil te komen.

Het lastigste zit hem vooral bij de tweede projectvariant, waarbij een deel van de eigenaren wel wil, en een deel van de eigenaren geen behoefte heeft aan het project. Objectief gezien kan er dan wel sprake zijn van een belang, of beter: van baat bij het project. Alleen kan er sprake zijn van niet-willen of niet-kunnen: de eigenaar zal niet altijd de behoefte hebben om de potentiële baat te gelde te maken omdat hij geen ontwikkelingsplannen heeft of de eigenaar heeft de financiële mogelijkheden niet om te investeren.

Als alleen de overheid het belang van het project ziet (de derde variant), is herverkaveling geen geschikt instrument. Voor het hierboven genoemde voorbeeld van de ontsluitingsweg, betekent dit dat het instrument niet gebruikt kan worden door gebrek aan draagvlak. En als het instrument zo in elkaar zou zitten dat het project toch door zou gaan, dat de eigenaren dan het recht hebben zich door de initiatiefnemer (in dit geval de gemeente) te laten uitkopen.

4.4 Moet de overheid achter het plan staan?

De praktijkprojecten die in het kader van dit onderzoek bekeken zijn, zijn projecten waar de overheid mede initiatiefnemer bij is; dat is inherent geweest aan de selectie van de projecten waarbij gemeenten zijn gevraagd om mogelijke projecten aan te dragen. Dat maakt wel dat een bepaalde categorie projecten ontbreekt.

Het is goed denkbaar dat ook private partijen initiatiefnemers zijn van een herverkavelingsproject. De vraag is of de overheid in zo'n situatie ook achter het plan moet staan – en er dus een toets is op het publieke belang – voordat gebruik kan worden gemaakt van het instrument. Is privaat-private overeenstemming voldoende, of moet er toch sprake zijn van tenminste een beetje publiek-private overeenstemming voor het gebruik van een wettelijk instrument? De volgende redeneerlijnen zijn mogelijk:

- Als stedelijke herverkaveling primair als publiekrechtelijk instrument wordt gezien, ligt het voor de hand dat de overheid uiteindelijk gaat over de toepassing, en dat er geen recht is voor de eigenaren om – onafhankelijk van de mening van de overheid – gebruik te maken van het instrument. Deze situatie tref je bijvoorbeeld aan bij de wettelijke regeling van het eerder geïntroduceerde instrument van de Bedrijveninvesteringszone. Daar is de gemeente nadrukkelijk partij bij de instelling van een Biz (via de verordening en de uitvoeringsovereenkomst), naast het feit dat de eigenaren hier zelf in voldoende mate voorstander van moeten zijn.
- Anderzijds kan je ook verdedigen dat het instrument herverkaveling vooral nodig is omdat de markt onvoldoende in staat is het probleem van versnipperd eigendom op te lossen. De overheid treedt niet op vanuit een bepaald publiek belang, maar stelt in haar rol als 'marktmeester' het instrument ter beschikking. Volgens deze redeneerlijn zou het instrument ook toegepast kunnen worden zonder dat de overheid achter het concrete herverkavelingsplan staat –

dan moet het vanzelfsprekend wel passen binnen andere publiekrechtelijke kaders, zoals het bestemmingsplan. Deze situatie is te vinden in de regeling van het appartementsrecht, waar wijziging van het splitsingsreglement kan als minimaal 80% van de appartementseigenaren voorstander is (vroeger gold hier de eis van 100% of machtiging via de kantonrechter).

Complicerend kan het worden als de doelstelling van de eigenaar gaat afwijken van die van de overheid. De vraag is dan welke randvoorwaarden de overheid kan stellen bij het toepassen van het instrument.

4.5 Recht op toepassing?

Er is nog een tweede punt in het verlengde van het voorgaande, als private partijen initiatiefnemers zijn van een project. Kan een eigenaar aan een herverkavelingsinstrument dan ook een recht ontlenen om mee te doen met de ontwikkelingsopgave? Dit kan relevant zijn als een eigenaar het gevoel heeft dat andere eigenaren en/of de overheid hem willen dwarsbomen door hem bijvoorbeeld planologisch buiten te sluiten. In lijn met de gedachte dat het ongewenst is als partijen door planologische maatregelen hun zelfrealisatieverweer ontnomen wordt, kan ook de vraag gesteld worden of herverkaveling ook "als recht" vorm gegeven moet worden.

4.6 Financiële perspectief: altijd positief?

Samenwerking in de projecten kan ook lastig zijn als het financiële perspectief van een project niet rooskleurig is. Het is eenvoudiger winsten te delen, dan verliezen te verrekenen. Binnen de praktijkprojecten uit dit onderzoek, speelt dit in het bijzonder in de projecten waar sprake is van bevolgingskrimp of overcapaciteit van ruimte voor een bepaalde functie.

Een vooronderstelling onder stedelijke herverkaveling is dat dit plaatsvindt omdat de eigenaren per saldo beter worden van de nieuwe situatie, en dat dus de prikkel vormt om mee te doen: daarom is er draagvlak voor de toepassing van het instrument.

Bij verschillende van de praktijkprojecten is er geen positief financieel perspectief. Toch hoeft dat niet op voorhand te betekenen dat een instrument voor stedelijke herverkaveling niet aan de orde is.

Om welke projecten gaat het? Het gaat om projecten waar voor bepaalde functies teveel vastgoed beschikbaar is (of er staat nog teveel in de planning); dit betreft onder meer een kantorengedebied en een winkelstraat. Er is sprake van structurele leegstand in de twee gebieden; het lukt niet de winkelruimte of de kantoren verhuurd te krijgen en te houden.

Leegstand is niet alleen een direct probleem voor de eigenaar die het betreft (die huurinkomsten derft), maar zorgt ook voor een waardedrukkend effect voor andere eigenaren. Verder heeft leegstand effect op de bredere stedelijke ontwikkelingsopgave: het kan beoogde herontwikkelingsprojecten ingewikkeld maken omdat toevoegen van nieuw bouwvolume als financiële drager onder de projecten problematisch wordt.

De gezamenlijke eigenaren hebben dus wel belang bij de aanpak van leegstand. Door de lasten tussen eigenaren te verdelen, kan een gecoördineerde aanpak van krimp of aanpak van overcapaciteit plaatsvinden. Het doel van het instrument kan dan zijn om door samenwerking verdere verliezen te beperken door verliezen te nemen en te delen. Bij het eventuele onderling ruilen van het vastgoed dan wel het ruilen van gebruikers zodat de leegstand ruimtelijk geconcentreerd wordt zodat functieverandering mogelijk is, zal dan tegelijkertijd een vorm van binnenplanse verevening moeten plaats-

vinden, waarbij degene die verlies neemt wordt gecompenseerd door de partijen die geen verlies hoeven te nemen.

Een andere strategie zou kunnen zijn dat de gezamenlijke eigenaren hun bezit onder brengen in een gemeenschappelijke organisatie. Deze organisatie kan dan actief gaan werken aan het uit de markt nemen van een deel van het gezamenlijk vastgoed, door dit van functie te laten veranderen.

4.7 Gelijkwaardige grond of vastgoed terug?

Als tot afdwingbaar ruilen van grond wordt overgaan bij een herverkavelingsinstrument, is het uitgangspunt dat iemand grond of vastgoed terugkrijgt dat gelijkwaardig is, met dezelfde gebruiksmogelijkheden.

Bij stedelijke verkaveling op locaties waar sprake is van functieverandering, is dat lastig waar te maken. Bij de praktijkprojecten doen zich een aantal van dit soort situaties voor. Agrarische grond die ontwikkeld kan worden voor deels glastuinbouw en deels een bedrijventerrein. Een winkelstraat die deels winkelstraat blijft, maar deels een andere functie (bijvoorbeeld een woonfunctie) kan krijgen.

Op zich kan dit oplosbaar zijn door de strikte regel van ruilen met gelijkwaardige grond te laten vervallen, en eigenaren die grond met een minder lucratieve bestemming krijgen toebedeeld hier financieel voor te compenseren. Op deze wijze kan juist bij herverkaveling ook krimp gerealiseerd worden (zie vorige aandachtspunt).

Complicerend wordt dit wel voor een gebruikers respectievelijk de eigenaar/gebruiker. Als er na de herverkaveling minder plek is voor een bepaalde functies, zal een aantal gebruikers niet meer terug kunnen keren. Het is belangrijk dat er dan duidelijke regels zijn wie wel, en wie niet de mogelijkheid krijgt om terug te keren.

Naar analogie van de landelijke herverkaveling, waar in zo'n situatie vaak door BBL ruilgrond wordt ingebracht, zodat de grond voor de andere dan agrarische functie in ruil voor de ruilgrond aan BBL wordt toebedeeld, of anders via het inrichtingsplan tot onteigening kan worden overgegaan, zou een oplossing gevonden kunnen worden. Beide vragen wel weer om een intensievere bemoeienis van de overheid.

4.8 Waardering: hoe waardeer je bestaand vastgoed op een eerlijke wijze?

Als bij herverkaveling bestaand vastgoed wordt ingebracht of geruild, kan de waardering meer discussie opleveren, dan die over de waardering van grond. Dit aandachtspunt zal bij beide typen van stedelijke herverkaveling kunnen spelen.

Over het algemeen schrijven eigenaren op vastgoed vaak laat af. Dit speelt zeker ook bij de projecten waar sprake is van krimp en dus gedeeltelijke leegstand kan zijn. Lastige dingen zijn wel of geen leegstand, verschillende in planologische ontwikkelingsmogelijkheden, verwachtingswaarde.

Het is daarom van groot belang dat de waardering door een onafhankelijk deskundige wordt opgesteld en dat de taxatieregels die door de taxatiepraktijk zijn opgesteld voor dergelijke gevallen worden gevolgd. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan taxatie op basis van de regels zoals die door het Platform Taxateurs en Accountants zijn opgesteld. Nagegaan moet worden in hoeverre die bruikbaar zijn voor een herverkavelingsachtig instrument.

4.9 Organische ontwikkeling wel mogelijk bij stedelijke herverkaveling: splitsen in deelgebieden?

Veel van de praktijkprojecten laten zien dat het gewenste eindbeeld nog niet scherp is. Een begrip dat hierbij wordt gehanteerd is ook wel organische ontwikkeling. Een gebied wordt, naar gelang de marktsituatie en daarmee de vraag zich ontwikkelt, verder in uitvoering genomen.

De fasering is daarmee onzeker, en soms ook het functionele eindbeeld (bijvoorbeeld het type woningen dat wordt ontwikkeld).

Het projectmatig inzetten van stedelijke herverkaveling in zo'n situatie kan lastig zijn. Want, al naar gelang de vraagontwikkeling, zullen stukken grond meer of minder waard worden. Hier zal in de onderlinge verrekening goed mee moeten worden omgegaan.

Het hiervoor gesignaleerde nadeel van toebedeling van mogelijk niet-gelijkwaardige grond treedt hier ook op, alleen blijft het lang onzeker of al dan niet sprake is van gelijkwaardige grond.

De meer procesmatige invulling van herverkaveling, waarbij een samenwerkingsvorm ontstaat, lijkt beter aan te sluiten op organische ontwikkeling dan de projectmatige vorm van kavelruil, omdat de risico's dan gedeeld kunnen worden.

Het eerste model van herverkaveling, het aanpassen van de kavelindeling, zou wel mogelijkheden bieden als een project wordt opgesplitst in steeds vrij kleine deelgebieden, die wel vooraf duidelijk gefaseerd zijn. Bij dat laatste kan je dan wel weer de vraag stellen in hoeverre het wel fair is om iemand aanvankelijk buiten een deelgebied te houden. Voorwaarde daarvoor lijkt dat de kleinere deelgebieden in eerste instantie planologisch gemotiveerd kunnen worden, zodat hardgemaakt kan worden dat eigenaren vergelijkbare grond toebedeeld krijgen.

4.10 Rechten niet teveel uitgehold?

Bij het gebruik van een vorm van herverkaveling veranderen eigendomsrechten. Bij de voorgaande punten is een aantal aandachtspunten hierbij al de revue gepasseerd, juist punten waarbij de kans aanwezig is dat eigenaren verschillend behandeld worden en mogelijk relatief veel nadeel kunnen hebben door gebruik van het instrument.

Meer in het algemeen is bij herverkavelingsinstrument de bescherming van eigendom en het voorkomen van een disproportionele inbreuk op het eigendomsrecht, waarbij niet sprake is van een fair balance, belangrijk.

Als herverkaveling geen direct doel voor de eigenaar dient, maar vooral wordt ingestoken vanuit een publiek belang (zoals in het praktijkproject met de aanleg van de aansluitingsweg) of een belang van de andere eigenaren (vergelijk het boven winkelproject met een gemeenschappelijke ontsluiting, waarbij een van de eigenaren die de route moet dulden geen belang bij de ontsluiting heeft) komt deze vraag in beeld. Het eerste voorbeeld zou dan mogelijk als een disproportionele inbreuk kunnen worden gezien; bij het tweede voorbeeld lijkt de inbreuk op het eigendomsrecht relatief beperkt te zijn.

Een zorgvuldige procedure, objectieve waarderingsgrondslagen, en de mogelijkheid van compensatie dan wel afscheid bij te grote inbreuk op het eigendomsrecht (opt-out regeling) zijn daarom belangrijke aandachtspunten bij de vormgeving van het instrument.

Onder een opt-out regeling wordt de mogelijkheid verstaan dat een eigenaar die geen zin heeft in het project en niet mee wil doen in een ruilarrangement of in de samenwerking, in de gelegenheid worden gesteld zich te laten uitkopen. De Duitse Umlegung kent zo'n regeling niet; de Franse Association Foncière Urbaine vaak wel. Het 'laten uitkopen' brengt direct een lastig punt met zich mee. Want welke partij moet dan tot aankoop overgaan? Zijn dat de gezamenlijke eigenaren? Is dit de trekker van het project? Is dit een derde partij? Is dit de overheid?

Een extra aandachtspunt bij de vraag naar het respecteren van bestaande rechten vormen de andere rechthebbenden. Dat kan om andere zakelijk gerechtigden gaan, zoals hypotheekbanken, maar ook om de huurders.

4.11 Wie trekt de kar?

Een lastig punt is nog de vraag wie de kar trekt bij een herverkavelingsachtig project. Wie peilt het draagvlak voorafgaand aan het project (los van de vraag hoe, die al eerder is behandeld)? Wie zorgt voor de nieuwe eigendomssituatie? Wie bepaalt hoe hierbij rekening wordt gehouden met verschillen in wensen van de betrokken eigenaren? Wie geeft opdracht tot de realisatie van eventueel noodzakelijke werken?

Bij het model gericht op samenwerken speelt deze vraag alleen in de initiatieffase, omdat – als het project eenmaal gestart is – de samenwerkende eigenaren de trekker van het project zijn geworden. Bij het model gericht op het aanpassen van de kavelindeling is er geen natuurlijke trekker, anders dan de overheid. In het systeem van de Duitse Umlegung is de overheid inderdaad de trekker, en is een door de overheid ingestelde commissie in de uitvoeringsfase de trekker.

De praktijkprojecten laten – maar dat is inherent aan het selectieproces – vooral een centrale trekende rol van de overheid zien.

5 Epiloog

De praktijkprojecten laten zien dat versnipperd eigendom planrealisatie door particulieren soms in de weg kan staan, en dat het lastig blijkt dit probleem met bestaande instrumenten op te lossen, zonder direct weer veel financiële risico's naar de overheid toe te trekken. Een herverkavelingsachtige regeling had mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan de projecten, hoewel deze niet als panacee voor alle kwalen kan worden gezien: de financiële crisis dan wel krimpproblemen drukken ook hun stempel op de voortgang in projecten.

Die regeling zou de patstelling kunnen doorbreken die 'onhandige' eigendomssituaties met het oog op de beoogde ontwikkeling van een gebied met zich mee kunnen brengen, zonder dat door de overheid meer risicovolle instrumenten uit het actieve grondbeleid behoeven te worden ingezet. Welke patstellingen doorbroken kunnen worden, hangt af van de keuze voor een bepaald type instrument. Met het doorbreken van de patstellingen kan versnelling plaatsvinden, en mogelijk ook kostenbesparing ten opzichte van de traditionele aanpak.

Belangrijk in het instrument is de schaduwwerking. Door het bestaan van het instrument is er een stok achter de deur. De verwachting is dat minnelijke overeenstemming tussen de eigenaren daardoor sneller van de grond komt. Het formele instrument hoeft lang niet altijd gebruikt te worden, omdat de eigenaren er al uit zijn, zoals de ervaringen in bijvoorbeeld Duitsland met de Umlegung ook laten zien. Doordat er een stok-achter-de-deur is, weten partijen dat wachten op de hoofdprijs geen zin heeft.

Complicerend kan de economische situatie zijn. Als er door de gezamenlijke eigenaren nauwelijks voordelen te behalen zijn – zoals in krimpgebieden het geval kan zien – is herverkaveling geen middel om tot beter gebruik van het vastgoed te kunnen komen, maar slechts een middel om de ellende te beperken dan wel te verdelen. De betekenis van een herverkavelingsachtig instrument voor krimpgebieden is punt waar mogelijk extra aandacht voor nodig is.

Naast het praten over nieuwe instrumenten, zoals stedelijke herverkaveling, bestaan er in de praktijk ook al diverse instrumenten op de praktijk van versnipperd eigendom aan te kunnen pakken. Een regeling als de BIZ biedt aanknopingspunten; het is goed meer bekendheid hier aan te geven.

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Delft University of Technology

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft

www.otb.tudelft.nl

Dit onderzoek is geïnitieerd vanuit

de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling

Delft University of Technology

Julianalaan 134, 2628 BL Delft

www.gebiedsontwikkeling.tudelft.nl

