

Grenzen verschuiven

Eindrapportage Commissie Stedelijke Hervestering



Grenzen verschuiven

Eindrapportage Commissie Stedelijke Herverkaveling

Juni 2014

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Inleiding & verantwoording	5
Consultatieronde	6
1 Definitie en plaatsbepaling	9
1.1 Definitie	9
1.2 Plaatsbepaling	10
1.3 Vrijwillig - onvrijwillig	10
1.4 Meerderheid en minderheid	11
1.5 Blok, Ruilplan en LGR	13
1.6 Resumé	13
2 Nut en noodzaak; initiatief	15
2.1 Nut en noodzaak	15
2.2 Initiatief	16
2.2.1 Organische groei: Het initiatief ligt bij (de meerderheid van) de eigenaren	16
2.2.2 Uitnodigingsplanologie: Het initiatief ligt bij de gemeente	17
3 De besluiten van de gemeente	19
3.1 Bevoegd gezag	19
3.2 Ruilplan en LGR	19
3.3 Voorwaarden/toetsingscriteria	20
3.3.1 Voldoende grote meerderheid	20
3.3.2 De bescherming van de minderheid	21
3.3.3 Inspanningsverplichting richting minderheid	22
3.3.4 Inspanningsverplichting richting huurders van bedrijfsruimten	22
3.3.5 Positief saldo aanwezig of anderszins verzekerd	24
3.3.6 Uitvoering voldoende verzekerd	24
3.3.7 Toetsing aan het algemeen belang	25
3.3.8 Toetsing aan wettelijke eisen	25
3.4 Zelfrealisatie?	25
3.5 Recht op herverkaveling?	25
3.6 De relatie met het Bestemmingsplan/Omgevingsplan (OP)	26
3.7 Realisatieplicht voor eigenaren?	27
3.8 Planschade	27

4	Waardering en overige financiële aspecten	29
4.1	2D of 3D	29
4.2	Het waarden van de in de herverkaveling betrokken onroerende zaken	29
4.3	Grond en opstallen niet scheiden	29
4.4	Herverkavelingswinst en bestemmingswinst niet onderscheiden; de waardering van de inbreng	30
4.5	De eigenaar die niet mee wil of kan doen, in relatie tot onteigening	31
4.6	Het saldo is van de eigenaren	32
4.7	Financiering	33
5	Gemeentelijke kosten	35
5.1	Kosten binnen het blok	35
5.2	Kosten buiten het blok	35
5.3	Kostensoorten e.d.	36
5.4	Resumé	36
6	Overig	37
6.1	Hypotheken, beslagen, huur e.d.	37
6.2	Pacht, erfpacht en appartementsrechten	37
6.3	Rechtsbescherming	37
6.4	Overige zaken	38
	Epiloog	40
	Bijlage 1 Afkortingenlijst	41
	Bijlage 2 Een gestileerde casus van Stedelijke Herverkaveling	42
	Bijlage 3 Factsheet Stedelijke Herverkaveling 2013/2014	46
	Bijlage 4 Overzicht geconsulteerde organisaties en deskundigen	48
	Bijlage 5 Schema besluitvorming Stedelijke Herverkaveling	49
	Bijlage 6 Literatuurlijst	50
	Bijlage 7 Samenstelling commissie Stedelijke Herverkaveling	51

Separate bijlagenbundel:

- A. Reactienota; samenvatting reacties uit consultatieronde, inclusief reacties van commissie.
- B. Volledige reacties geconsulteerde organisaties en deskundigen.

Managementsamenvatting

Stedelijke Herverkaveling is een instrument dat in de gereedheidskist van het gemeentelijk grondbeleid nog ontbreekt. De provincies beschikken er voor landelijke functies in landelijk gebied wél over: in de afgelopen decennia zijn er honderdduizenden hectaren mee herverkaveld.

Herverkaveling is het herschikken van de zakelijke rechten binnen een bepaald gebied. Dat is aan de orde als de eigendomsverhoudingen een gewenste ontwikkeling belemmeren, hetgeen zich in zeer uiteenlopende situaties kan voordoen. Bijvoorbeeld bij de herstructurering van krimpende of verouderde bedrijventerreinen, kantoorparken of winkelgebieden, maar ook bij de herstructurering van stedelijk gebied.

Tot voor kort gebruikten gemeenten het instrument van de onteigening om patstellingen in dit soort situaties op te lossen. Dat instrument kunnen of willen ze echter steeds minder vaak gebruiken.

Als de betrokken eigenaren het dan met elkaar kunnen oplossen, heeft dat natuurlijk de voorkeur. Maar dat lukt niet altijd, en daarom is een stok achter de deur nodig: als een voldoende grote meerderheid vóór is, zou de gemeenteraad de herverkaveling moeten kunnen opleggen. De aanwezigheid van die stok achter de deur betekent dat voor het individu dwarsliggen niet (meer) loont; juist dát zal vrijwillige herverkaveling sterk stimuleren.

Opgelegde herverkaveling kan aan de orde zijn als een voldoende grote meerderheid der eigenaren erom vraagt (organische groei), maar ook als de gemeente zelf het initiatief neemt en de meerderheid der eigenaren meekrijgt (uitnodigingsplanologie).

Een dergelijke ingreep in het eigendomsrecht dient natuurlijk aan strikte randvoorwaarden te voldoen. Die worden in deze rapportage uitgewerkt, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de bestaande wetgeving (de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de regeling voor grondexploitatie uit de Wet ruimtelijke ordening). Dit met enkele uitzonderingen, waarvan de belangrijkste is dat de inbrengwaarden volgens de uitgangssituatie moeten worden gewaardeerd, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de herverkaveling en de eventueel noodzakelijke wijziging van het Omgevingsplan.

Stedelijke Herverkaveling is geen panacee. Lang niet alle denkbare problemen worden ermee opgelost. Veelal moeten naast Stedelijke Herverkaveling ook andere, vooral financiële, instrumenten worden ingezet. Stedelijke Herverkaveling is dan nodig, maar niet voldoende.

Inleiding & verantwoording

Tijdens het overleg van de Minister van Infrastructuur en Milieu met de voorzitters van de vijf adviescommissies voor de Omgevingswet bij Eenvoudig Beter op 11 juni 2013 is geconstateerd dat het wenselijk is dat in de Omgevingswet het onderwerp Stedelijke Herverkaveling (hierna: SH¹) zal worden geregeld. Tijdens dit overleg is afgesproken dat de Adviescommissie Wonen en Cultuur in nauwe samenwerking met de VNG een subcommissie vormt die tot taak heeft ter zake een uitgewerkt voorstel te doen. De subcommissie Stedelijke Herverkaveling wordt hierna aangeduid als de Commissie. Haar samenstelling is weergegeven in bijlage 7.

Tijdens het overleg van de Stuurgroep 'Nationaal Proefprogramma Stedelijke Herverkaveling' van 8 juli 2013 is aangegeven dat voor SH een Aanpassingswet zal worden ontwikkeld, die een eigen traject naar de Raad van State zal doorlopen. Voornemen is het traject van de Omgevingswet en van de Aanpassingswet SH zodanig parallel te laten verlopen, dat deze wetgeving in onderlinge samenhang en tegelijkertijd in werking kan treden.

In het overleg van 8 juli 2013 is door Eenvoudig Beter voorts medegedeeld dat er bij de Ministeriële Commissie voor de Omgevingswet enthousiasme bestaat voor het oppakken van het onderwerp SH. De Ministeriële Commissie heeft aangegeven de ontwikkeling van de Aanpassingswet SH te willen aanpakken als onderdeel van een cluster van samenhangende wetgeving, te weten de WILG, de WVG en de Onteigeningswet. Voor deze wetgeving geldt dat deze gedateerd is en dat er mogelijkheden zijn deze eenvoudiger en beter te maken. Onnodige tegenstellingen tussen de WILG (die een herverkavelingsinstrument bevat) en een wetsvoorstel voor SH worden niet wenselijk geacht.

Binnen deze kaders is de Commissie aan de slag gegaan. Tijdens drie vergaderingen heeft ze een groot aantal keuzepunten besproken, die waren aangereikt door het IBR en door het Kadaster. Aan de hand van een fictieve, gestileerde casus (als bijlage 2 bijgevoegd) en een presentatie van de casus Leiden Lammenschans door wethouder Van Woensel zijn de gedachten verder aangescherpt. Op basis hiervan is de onderhavige rapportage opgesteld, die tijdens de vierde en vijfde vergadering door de Commissie is besproken.

De Commissie heeft dankbaar gebruik gemaakt van het inmiddels verschenen rapport "*Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via Stedelijke Herverkaveling*" (H. de Wolff e.a.) waarin op basis van reflectie op praktijkgevallen (i.c. de 11 lopende pilots) uitspraken worden gedaan over de mogelijke betekenis van een wettelijk instrument voor SH. De in dat rapport opgeworpen vraagpunten worden in deze rapportage van een antwoord voorzien.

Dit rapport is gericht op consensusvorming en besluitvorming op hoofdlijnen. Diverse uitvoeringsdetails blijven daarom buiten beschouwing, en ook is het betoog in deze rapportage niet juridisch van aard.

Bij een positieve ontvangst zal de Commissie graag in een vervolgrapportage nog een aantal technische details uitwerken. Dan ontstaat een compleet "programma van eisen" dat wetgevingsjuristen voor de volgende fase voldoende richting en houvast geeft.

1 Als bijlage 1 is een lijst opgenomen met een toelichting op alle afkortingen in deze rapportage.

Consultatieronde

De commissie heeft een voorlopige versie van haar rapport voor consultatie voorgelegd aan verschillende relevante partijen en deskundigen. Hen is gevraagd te reageren op de volgende vragen:

1. Wat vindt u van het instrument zoals dat door de commissie is uitgewerkt in het voorlopig rapport? Deelt u de wenselijkheid van een wettelijke regeling van Stedelijke Herverkaveling?
2. Welke correcties, aanvullingen of aanscherpingen wilt u aanreiken aan de commissie?
3. Onderschrijft u dat het instrument al op korte termijn zijn diensten zou moeten kunnen bewijzen en ziet u aanleiding om te streven naar snelle invoering? (Zie de epiloog van het voorlopig rapport waarin wordt voorgesteld via een Experimenteerwet op korte termijn over een regeling voor Stedelijke Herverkaveling te kunnen beschikken, waarbij deze Experimenteerwet later kan worden ingebouwd in de Omgevingswet.)

Een lijst van de geconsulteerde organisaties en deskundigen is als bijlage 4 in deze rapportage opgenomen. Bijlage A van de separate bijlagenbundel bevat de reactienota: een samenvatting van de reacties uit de consultatieronde, inclusief de reacties van de commissie daarop. De volledige reacties van de geconsulteerde organisaties en deskundigen zijn opgenomen in bijlage B van de separate bijlagenbundel.

De reacties uit de consultatieronde kunnen als volgt in hoofdlijn worden samengevat:

- a. De meeste respondenten oordelen positief tot zeer positief over het instrument Stedelijke Herverkaveling. In verschillende bewoordingen onderstrepen de geconsulteerde partijen en deskundigen de argumenten, zoals deze in het voorlopig rapport waren verwoord. Soms heeft dat de commissie aanleiding gegeven de tekst van deze rapportage enigszins aan te passen, soms niet. Bijna allen onderschrijven de wenselijkheid van snelle invoering door middel van een Experimenteerwet.
- b. Enkele respondenten geven suggesties voor de verdere uitwerking. Die blijven vooralsnog in portefeuille.
- c. Enkele reacties bevatten discussiepunten waarop de commissie zich nader heeft beraden. Dit is weergegeven in de reactienota (zie bijlage A van de bijlagenbundel) en heeft soms tot aanpassingen in de tekst geleid.
- d. VNO-NCW / MKB Nederland reageerde negatief, vooral omdat met de belangen van huurders-ondernemers te weinig rekening is gehouden. Dit is voor de commissie aanleiding geweest om in haar voorstellen de positie van die categorie huurders te versterken.
- e. Aan de heren Van den Brand, De Groot en Overwater is door het Ministerie van IenM gevraagd om een essay te leveren inzake nut en noodzaak van Stedelijke Herverkaveling. De heer Overwater heeft ervoor gekozen een reactie in te dienen op het voorlopig rapport van de commissie en geen essay op te stellen. De heren De Groot en Van den Brand stelden naast hun

essays ook reacties op, op basis van het voorlopig rapport van de commissie. De reacties van de heren Overwater, De Groot en Van den Brand (inclusief de essays van de heren De Groot en Van den Brand) zijn opgenomen in de separate bijlagenbundel.

De heer Overwater vindt SH niet nodig: samenwerkingsovereenkomsten waarbij de gemeente op zich neemt om niet alleen het planologisch kader te wijzigen, maar ook om te onteigenen op verzoek van en voor rekening van marktpartijen, zijn een goed alternatief. De heren De Groot en Van den Brand wijzen er echter op dat dit alleen werkt als de afzet van de te onteigenen kavels voor de gemeente is gegarandeerd, en dat is vooral zo in uitleggebieden. In binnenstedelijk gebied zijn er situaties waarbij SH naar hun mening niet kan worden gemist. De redeneerlijn waarlangs ze tot die conclusie komen, verschilt overigens nogal.

- f.** De heer Van der Krabben stelt in zijn reactie dat onteigening hoe dan ook geen alternatief is voor SH.

AUTO SLOPERIJ

J. DE KOK

IN & VERKOOP AUTOS

TEL: 3856888

BANK36.NL

55-FL-G

1 Definitie en plaatsbepaling

1.1 Definitie

De Commissie heeft als opdracht een uitgewerkt voorstel te doen voor de inhoud van een wettelijke regeling voor Stedelijke Herverkaveling (SH). Daartoe heeft zij zich allereerst afgevraagd wat onder SH dient te worden verstaan. In literatuur en media wordt immers aan het begrip een uiteenlopende inhoud gegeven.

De Commissie heeft in eerste instantie gekozen voor een zo scherp en zo letterlijk mogelijke definitie, en wel een die aansluit bij de WILG:

- “Herverkaveling” betekent, in lijn met de WILG (art. 1f, nader uitgewerkt in artikel 42 e.v.)², een (privaatrechtelijke) herschikking van de zakelijke rechten³ op (delen van) de grondpercelen binnen een “blok” (= een op de kadastrale kaart aangegeven, doorgaans aaneengesloten gebied).
- “Stedelijk” betekent: daar waar het bestemmingsplan/omgevingsplan stedelijke functies aan die grondpercelen toekent.
- Hiermee is de afbakening gegeven met de herverkaveling in het kader van de WILG: die vorm van herverkaveling (ook wel: ruilverkaveling) beperkt zich overeenkomstig art. 16 WILG tot het landelijk gebied en de daaraan door het bestemmingsplan/omgevingsplan toegekende landelijke functies.
- In het verlengde hiervan is hiermee ook een afbakening gegeven voor wat betreft het bevoegd gezag: voor herverkaveling op grond van de WILG is dat de provincie, voor Stedelijke Herverkaveling als contramal de gemeente.

Deze voorlopige definitie zal in de volgende paragrafen nader worden gespecificeerd.

Hiermee kiest de Commissie dus voor het model van de Duitse Umlegung, die louter een instrument is voor deerschikking van zakelijke rechten. Ook kiest de Commissie niet voor het Franse model van de AFU. Dat model creëert een verplicht samenwerkingsverband dat enigszins lijkt op de Nederlandse wijkontwikkelingsmaatschappij.

De belangrijkste reden voor deze keuze is dat daarmee zo goed mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de WILG - hetgeen ook de opdracht was van de Ministeriële Commissie. Zoals hierna nog zal blijken, is dan ook een vrij eenvoudige vormgeving mogelijk.

Voor de goede orde zij overigens nog opgemerkt dat “rondom” SH heel goed vrijwillige samenwerking tussen eigenaren kan ontstaan. Maar dat is dan gewoon de samenwerking die wel vaker ontstaat tussen burgers die met hetzelfde bezig zijn.

² De WILG spreekt over “onroerende zaken”; de Commissie acht “zakelijke rechten” juister.

³ De belangrijkste zakelijke rechten zijn: eigendomsrecht, recht van opstal, appartementsrecht, recht van vruchtgebruik, recht van erfpacht, erfdienstbaarheid en hypotheek. Ze worden gevestigd bij notariële acte en ingeschreven in het Kadaster. Hierna worden met “eigenaren” alle zakelijk gerechtigden bedoeld.

1.2 Plaatsbepaling

De Commissie ziet SH dus als de stedelijke pendant van de herverkaveling in het kader van de WILG. Het is een nog ontbrekend instrument in de gereedheidskist voor het gemeentelijk grondbeleid, een instrument waarover de provincie voor landelijke bestemmingen wél beschikt.

De afbakening met de overige instrumenten uit die gereedheidskist ziet er als volgt uit:

- SH regelt evenals de WILG (kortweg)erschikking van zakelijke rechten tussen rechthebbenden, de gemeente blijft daar financieel gezien buiten (behalve voor zover ze zelf ook rechthebbende is).
- De regeling voor grondexploitatie in de Wro regelt het kostenverhaal van werken die de gemeente ter uitvoering van een bestemmingsplan/omgevingsplan uitvoert. Kavelgrenzen en eigendomsverhoudingen blijven ongewijzigd.
- Onder de Onteigeningswet grijpt de gemeente in eigendomsverhoudingen in, en eigent zich onroerende zaken toe die zij voor de uitvoering van haar taak dringend nodig heeft. Ze draagt daarvan alle financiële consequenties.
- De Wet Voorkeursrecht Gemeenten tenslotte is een (mogelijk) “voorportaal” van de Onteigeningswet.

De Commissie ziet SH zoals gezegd als een nog ontbrekend instrument in deze gereedheidskist. Het toevoegen van dit instrument betekent echter niet dat één van de andere instrumenten overbodig wordt! De instrumenten worden alle voor verschillende doeleinden gebruikt en vullen elkaar daarom aan. De presentatie die wethouder Van Woensel in de Commissie gaf van de casus Leiden Lammen-schans liet dat duidelijk zien.

SH is een instrument van faciliterend grondbeleid. Dit in tegenstelling tot actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf onroerende zaken verwerft door minnelijke verwerving of door onteigening.

Volledigheidshalve wijst de Commissie op de BIZ-regeling, die enige gelijkenis vertoont met SH. De BIZ-heffing is echter een gemeentelijke belasting en is daarom geen instrument van grondbeleid.

1.3 Vrijwillig - onvrijwillig

Elk van de drie bestaande bovengenoemde instrumenten (de WVG buiten beschouwing gelaten) kent een vrijwillige variant:

- De WILG bevat in art. 85-88 enkele bepalingen over “ruilverkaveling bij overeenkomst”. Die worden regelmatig toegepast, in het jaar 2013 zelfs in sterk toenemende mate. Het vaststellen van een ruilplan door de provincie is dan niet nodig.
- Evenzo kent de Wro de mogelijkheid dat anterieure overeenkomsten het vaststellen van een grondexploitatieplan overbodig maken. In de praktijk wordt in het overgrote deel van de gevallen met dergelijke anterieure overeenkomsten gewerkt.
- De Onteigeningswet kent een verplichte fase van onderhandelingen vóóordat kan worden onteigend.

De Commissie meent dat ook in het geval van SH een vrijwillige variant veruit de voorkeur verdient. Daarvoor behoeft in beginsel niets te worden geregeld: onder het Burgerlijk Wetboek is herverkaveling bij overeenkomst altijd mogelijk; de overheid kan er geheel buiten blijven.

De WILG bevat echter zoals gezegd enkele bepalingen betreffende de vrijwillige variant. Die zijn er vooral op gericht de vrijwillige herverkaveling te stimuleren en te faciliteren. De Commissie vindt dit ook voor SH nodig en beveelt daarom aan om ook in de wettelijke regeling van SH enkele vergelijkbare bepalingen op te nemen, waaronder ook een vrijstelling van de overdrachtsbelasting⁴.

De Commissie stelt daarnaast voor om de vrijwillige SH verder te stimuleren door een inspanningsverplichting voor de eigenaren op te nemen om er samen uit te komen, naar analogie van art. 17 van de Onteigeningswet.

Ook stelt de Commissie voor om een praktijkmodel te ontwikkelen dat partijen kan helpen bij het doorlopen van een vrijwillig ruiltraject.

De Stedelijke Herverkaveling die onderwerp is van dit advies betreft echter in hoofdzaak de onvrijwillige variant, dat wil zeggen de variant waarin de overheid iets oplegt. Dat is aan de orde als de eigenaren binnen een blok het - ondanks de hiervoor genoemde stimulerende maatregelen - niet met elkaar eens worden, zodat de vrijwillige variant niet mogelijk is. Evenals onder de WILG zou het dan mogelijk moeten zijn dat de overheid (i.c. de gemeente) een herverkavelingsplan (Ruilplan) vaststelt dat in het Kadaster (formeel: het openbaar register van het Kadaster) kan worden ingeschreven en verwerkt.

Het is duidelijk dat aan een dergelijk besluit de nodige voorwaarden moeten worden gesteld. Die komen in het vervolg van dit advies uitgebreid aan de orde.

De Commissie verwacht overigens dat een dergelijke wettelijke regeling van SH vooral als stok achter de deur zal fungeren. Individuele eigenaren zullen inzien dat dwarsliggen niet loont, wat vrijwillige herverkaveling sterk zal stimuleren. Evenals onder de WILG, de Grexwet en de Onteigeningswet zal daarom het wettelijke instrument waarschijnlijk niet vaak worden toegepast. Maar het moet er wel zijn om deze schaduwwerking te kunnen hebben.

Naar analogie van de WILG zullen we de onvrijwillige variant hierna kortweg als “Stedelijke Herverkaveling” (“SH”) aanduiden en de vrijwillige variant als “Vrijwillige Stedelijke Herverkaveling” (“vrijwillige SH”).

1.4 Meerderheid en minderheid

SH is dus aan de orde als de vrijwillige variant niet mogelijk is, omdat de eigenaren het niet (allemaal) eens zijn. In beginsel is er dan sprake van een meerderheid en een minderheid; hoe die moeten worden gemeten komt hierna aan de orde.

Met SH grijpt de overheid dus tegen de zin van een deel van de betrokkenen in hun eigendomssituatie in. Dit is in het licht van het EVRM slechts houdbaar als dit een (kleine) minderheid betreft, oftewel er dient een algemeen belang ten grondslag te liggen aan de ingreep in het eigendomsrecht. De legitimatie ligt dan - naast ruimtelijke en maatschappelijke overwegingen - in het belang van een (grote) meerderheid, die voorstander is. De minderheid zal dan overigens wel voldoende moeten zijn beschermd; dat komt in het vervolg van deze rapportage nader aan de orde.

4 Als sprake is van levering van bouwterrein in de zin van de Wet op de Omzetbelasting, is geen overdrachtsbelasting verschuldigd maar BTW. Daarvoor is een vergelijkbare vrijstelling nodig.

De Commissie stelt voor om wettelijk te regelen dat de overheid (de gemeente) slechts tot SH kan besluiten als een voldoende grote meerderheid van de betrokken eigenaren daar voorstander van is. In de WILG is dit geen expliciet uitgangspunt, maar is de procedure er wel op gericht. En ook in de Duitse Umlegung is voldoende draagvlak een impliciete voorwaarde. Het zoeken naar draagvlak is een uiting van behoorlijk bestuur en van een betrouwbare overheid.

Zonder een dergelijke voorwaarde zou de gemeente ook tot SH kunnen besluiten als slechts een minderheid der betrokkenen vóór is. Dat gaat op een (voor de gemeente) gratis vorm van onteigening lijken. De Commissie meent dat de gemeente in een dergelijk geval de koninklijke weg dient te bewandelen en dus tot onteigening moet overgaan.

1.5 Blok, Ruilplan en LGR

De WILG definieert in artikel 1.1.g een 'blok' als het geheel van in een herverkaveling begrepen onroerende zaken. Op de kadastrale kaart vormt het blok een - als regel aaneengesloten - gebied.

De WILG onderscheidt in artikel 47 een Ruilplan en een Lijst van Geldelijke Regelingen (LGR). Het Ruilplan (dat bestaat uit de Lijst van Rechthebbenden en het Plan van Toedeling) beschrijft in hoofdzaak wat er fysiek en kadastraal gebeurt en wat de rechten op de verschillende "oude" en "nieuwe" percelen zijn, de LGR bevat de financiële vertaling daarvan.

Beide worden door GS vastgesteld, de LGR pas als het Ruilplan onherroepelijk is. Bij de vaststelling van het Ruilplan zal overigens al wél een ontwerp-LGR beschikbaar moeten zijn.

Als het Ruilplan onherroepelijk is, wordt het in het openbaar register van het Kadaster ingeschreven en door het Kadaster verder verwerkt. De herverkaveling is daarmee een feit (de oude situatie komt te vervallen) en de financiële afwikkeling start.

De Commissie stelt voor deze terminologie en deze systematiek over te nemen.

1.6 Resumé

Het bovenstaande samenvattend definieert de Commissie Stedelijke Herverkaveling als volgt:

Stedelijke Herverkaveling is een instrument van faciliterend grondbeleid. Het omvat een besluit van de gemeente waarbij zij voor de grondpercelen binnen een bepaald kadastraal blok met stedelijke functies een herschikking van de zakelijke rechten vaststelt, in combinatie met een besluit dat de financiële gevolgen hiervan regelt. Deze besluiten worden slechts genomen als een voldoende grote meerderheid van de betrokken eigenaren daar voorstander van is.





2 Nut en noodzaak; initiatief

2.1 Nut en noodzaak

Hiervoor is gesteld dat het wettelijke instrument van SH naar verwachting vrij weinig zal worden gebruikt, omdat juist de stok achter de deur zal zorgen dat meestal het vrijwillige traject wordt gevolgd. Hiermee zijn nut en noodzaak reeds in belangrijke mate aangegeven: het nut ligt vooral in het bevorderen van vrijwillige SH, de noodzaak vooral in de aanwezigheid van de stok achter de deur.

De Urbanisator wijst er in zijn reactie op het voorlopig rapport op dat er momenteel geen instrumenten zijn die private partijen faciliteren in herverkavelen van bestaand vastgoed of percelen waarvan functies en bestemmingen na herverkaveling gehandhaafd blijven. Herverkaveling kan meerwaarde opleveren door grotere efficiency, het beter afstemmen van vraag en aanbod, nieuwe bouw mogelijkheden en dergelijke. Door SH worden eigenaren in (een betere) positie gebracht om hierover met hun burens tot zaken te komen.

De Commissie heeft zich hiernaast afgevraagd in welke gevallen een gemeente het instrument van SH zal willen gebruiken, dus wat voor haar het nut en de noodzaak daarvan zijn. In het algemeen kan worden gesteld dat het instrument nuttig en nodig is:

- als voor een, door de gemeente wenselijk geachte, ruimtelijke ontwikkeling herschikking van zakelijke rechten noodzakelijk is, en
- als die herschikking niet op vrijwillige basis mogelijk is, omdat een minderheid van de betrokken eigenaren daaraan niet wil meewerken.

Dergelijke patstellingen kunnen zich in zeer uiteenlopende situaties voordoen. Tot voor kort gebruikten gemeenten dan het instrument van de onteigening als ultimum remedium om deze patstellingen te doorbreken. Die weg is nu grotendeels afgesneden, omdat gemeenten daartoe veelal niet meer over de financiële mogelijkheden beschikken en omdat ook los daarvan faciliterend grondbeleid aan betekenis wint.

In het eerdergenoemde rapport *“Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via Stedelijke Herverkaveling”* zijn aan de hand van elf pilots enkele van dergelijke situaties in beeld gebracht. De conclusie is dat in een aantal van die pilots een SH-achtig instrument mogelijk een bijdrage had kunnen leveren aan de bestaande problemen in de betreffende projecten. Dat is nogal voorzichtig geformuleerd, want het bewijs is moeilijk: het instrument bestaat immers nog niet. De pilots werden bovendien in hoge mate gehinderd door de economische crisis, dus concrete resultaten zijn ook daarom niet geboekt.

De pilot Leiden Lammenschans is door wethouder Van Woensel in de Commissie nader toegelicht. De Commissie heeft geconstateerd dat in die casus SH inderdaad nuttig en nodig is - overigens parallel aan de inzet van andere instrumenten uit de gemeentelijke gereedschapskist.

Hiernaast wijst de Commissie op:

- de vele voorbeelden uit het buitenland, zoals die in de literatuur zijn beschreven (zie de als bijlage 6 bijgevoegde literatuurlijst),
- de bloeiende herverkavelingspraktijk op het platteland, niet alleen in de naoorlogse periode maar ook vandaag de dag: Het Kadaster meldt zelfs een recentelijk sterk stijgende belangstelling, blijkend uit steeds meer aanvragen om advies en ondersteuning (zie de factsheet in bijlage 3), en
- het verstedelijkingsbeleid zoals vastgelegd in de nationale Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en in provinciale structuur- of omgevingsvisies: het toepassen van de SER-ladder leidt tot een intensiever (her)gebruik van het stedelijk gebied waarbij het herschikken van zakelijke rechten steeds vaker aan de orde zal zijn.

De Commissie is er door dit alles van overtuigd dat SH inderdaad een nuttig instrument kan zijn om in allerlei situaties patstellingen te doorbreken die door versnipperd grondeigendom ontstaan.⁵

Overigens wijst de Commissie er op dat SH geen panacee is: lang niet alle denkbare problemen worden ermee opgelost. Veelal moeten naast SH ook andere, vooral financiële, instrumenten worden ingezet. SH is dan nuttig en nodig als juridische onderlegger, maar SH alleen is niet voldoende.

2.2 Initiatief

Zoals gezegd kan SH in zeer uiteenlopende situaties een nuttige rol vervullen. De Commissie onderscheidt, afhankelijk van wie het initiatief neemt, twee categorieën van gevallen, te weten: organische groei en uitnodigingsplanologie.

2.2.1 Organische groei: Het initiatief ligt bij (de meerderheid van) de eigenaren

De meerderheid van de eigenaren ziet voldoende voordeel in herverkaveling, maar zij overtuigt de minderheid niet. De meerderheid verzoekt de gemeente tot SH te besluiten, dat wil zeggen het door hen voorgestelde Ruilplan en de LGR vast te stellen. Als het past in haar beleid, gaat de gemeente daarin mee. Zo nodig past ze ook nog het bestemmingsplan/omgevingsplan aan.

Dergelijke gevallen komen als gevolg van de gehanteerde selectiemethode onder de elf eergenoemde pilots niet voor. Niettemin zijn ze goed voorstelbaar:

- op verouderde bedrijfsterreinen, als bijvoorbeeld door herverkaveling de korrelgrootte en de ontsluitingsstructuur kunnen worden verbeterd,
- in gebieden met veel leegstaande kantoren of winkels: de eigenaren (en financiers) moeten éérs hun verlies nemen, daarna is het rationeel om gezamenlijk het overaanbod terug te brengen door herbestemming of sloop,
- idem in gebieden met veel leegstaande huurwoningen⁶,
- meer in het algemeen in krimpsituaties.

5 De vertegenwoordigers van het Ministerie van IenM in de commissie hebben de rol van toehoorder gehad en kunnen niet aan de conclusies en het advies van de commissie gebonden worden geacht.

6 Een extreem voorbeeld is de Bijlmermeer in 1983, toen de leegstand 25% was. De 17 eigenaren/woningcorporaties brachten hun bezit (met een forse bruidsschat) onder in één nieuwe corporatie die in de jaren daarna 40% van de flats heeft gesloopt en vervangen.

2.2.2 Uitnodigingsplanologie: Het initiatief ligt bij de gemeente

De gemeente stuit bij de uitvoering van haar ruimtelijk beleid op belemmerende eigendomsverhoudingen. Vroeger zou ze verwerven en onteigenen, maar dat wil ze niet. In plaats daarvan probeert ze de eigenaren te verleiden tot vrijwillige herverkaveling. Dat kan ze doen door voorlichting, door het proces te faciliteren en de kosten daarvan voor haar rekening te nemen, door het bestemmingsplan/omgevingsplan zo nodig alvast aan te passen of door bepaalde zaken te subsidiëren - zoals voor de crisis heel gebruikelijk was⁷.

- Als de gemeente alle eigenaren meekrijgt (vrijwillige SH) kan ze het verdere proces faciliteren, maar is gemeentelijke besluitvorming ter zake niet nodig.
- Als de gemeente slechts een (voldoende grote) meerderheid van de eigenaren meekrijgt, vormt dát voor haar de legitimatie om tot SH te besluiten en dus de herverkaveling ook aan de minderheid op te leggen. Ook wanneer de overheid het initiatief neemt tot de herverkaveling, is draagvlak bij de eigenaren van doorslaggevend belang. Zonder voldoende grote meerderheid ligt de weg van SH, op initiatief van de gemeente, niet open en kan ze slechts besluiten tot onteigening, of betere tijden afwachten.

De elf pilots in de studie *“Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via Stedelijke Herverkaveling”* liggen grotendeels in deze sfeer, wat niet verwonderlijk is: ze zijn door overheden aangedragen.

In het algemeen kan men deze vorm vooral verwachten in situaties van binnenstedelijke herstructurering. Maar ook in de onder 2.2.1 bedoelde situaties kan het initiatief heel goed van de gemeente uitgaan.

Deze beide categorieën vloeien derhalve in elkaar over. Voor de Commissie is dat reden om bij de uitwerking van het instrument geen onderscheid naar initiatiefnemer te maken. Dat geldt voor de meergenoemde voorwaarde van een voldoende grote meerderheid onder de eigenaren, maar ook voor de hierna nog te bespreken zaken. Er is slechts één instrument, dat bestaat uit de besluiten tot vaststelling van het Ruilplan en van de LGR. Slechts de context en de route ernaartoe verschillen.

Bij het bovenstaande merkt de Commissie nog op dat het in de praktijk bij SH vooral over het her-schikken van economische functies zal gaan, al kan het instrument ook voor de functie wonen zijn nut hebben.

+ + +

Nu het instrument Stedelijke Herverkaveling is gedefinieerd en de positionering en nut en noodzaak zijn besproken, zal de Commissie het instrument meer gedetailleerd gaan uitwerken. In het volgende hoofdstuk komen de door de gemeente te nemen besluiten aan de orde, in de hoofdstukken daarna de financiële en procedurele aspecten.

7 Als de subsidie is gekoppeld aan het vastgoed binnen een bepaald gebied, behoeft voor illegale staatssteun niet te worden gevreesd.



3 De besluiten van de gemeente

Het instrument Stedelijke Herverkaveling bestaat in de visie van de Commissie uit twee samenhangende besluiten: het besluit tot vaststelling van het Ruilplan en het besluit tot vaststelling van de LGR. We gaan op deze besluiten nu nader in. Bijlage 5 bevat een schematische weergave van het besluitvormingsproces.

3.1 Bevoegd gezag

De WILG heeft volgens art. 16 betrekking op landelijke/agrarische functies in het landelijk gebied. Daarvoor is de provincie het bevoegd gezag. Daar vloeit zoals gezegd als contramal uit voort dat de gemeente het bevoegd gezag is waar stedelijke functies aan de orde zijn, dus voor SH.

De vraag is vervolgens welk orgaan van de gemeente bevoegd is. In de WILG is dat het college van Gedeputeerde Staten. De Commissie stelt voor om bij SH *de gemeenteraad* als bevoegd orgaan aan te wijzen. Omdat vrijwillige SH kennelijk niet mogelijk is omdat een minderheid tegen is, is een zware belangenafweging aan de orde.

Dit geldt voor de vaststelling van het Ruilplan. De LGR heeft een meer technisch-uitvoerend karakter (in de zin dat de LGR geen inbreuk maakt op de rechtspositie van betrokkenen) en kan naar het oordeel van de Commissie heel goed door BenW worden vastgesteld. De Commissie stelt voor dat het college van BenW hierbij wordt geadviseerd door een vaste commissie van deskundigen (herverkavelingscommissie), met een onafhankelijk voorzitter, die wordt benoemd door de gemeente. Zulks naar het model van de welstandscommissies, de planshadecommissies en dergelijke. Die commissie zou ook moeten worden ingeschakeld bij de begeleiding van het proces. In zo'n commissie kan de nodige expertise aanwezig zijn, wat bijdraagt aan het vertrouwen en wat maakt dat de gemeente die expertise zelf minder in huis hoeft te hebben.

De Commissie stelt voor dat de gemeenteraad bij het vaststellen van het Ruilplan kan bepalen dat de LGR niet door BenW, maar door de bedoelde herverkavelingscommissie kan worden vastgesteld. Ook zou het mogelijk moeten zijn dat meerdere gemeenten afspreken dat ze een gezamenlijke commissie instellen, zoals ook bij de welstand het geval is.

3.2 Ruilplan en LGR

De WILG zegt in art. 67.2 dat Gedeputeerde Staten de ontwerp-LGR opstellen met inachtneming van het onherroepelijk geworden Ruilplan. Art. 83 zegt echter dat GS de ontwerpen van beide documenten ook gelijktijdig ter inzage kunnen leggen. Dat ligt ook meer voor de hand. De LGR kan vervolgens pas worden vastgesteld als het Ruilplan onherroepelijk is.

Dit betekent dat tussen de beide besluiten geruime tijd kan verlopen. Daar is ook iets voor te zeggen, omdat de LGR de (financiële) gevolgen van het Ruilplan regelt en dat moet eerst vast staan. Tegelijkertijd is het - in ieder geval bij SH - wenselijk dat de gemeenteraad bij het vaststellen van het Ruilplan inzicht heeft in wat de gevolgen daarvan zijn. Zo zal ze bijvoorbeeld moeten vaststellen (zie hierna) of

de belangen van de minderheid voldoende zijn gewaarborgd.

De Commissie stelt daarom voor te bepalen dat de gemeenteraad bij het vaststellen van het Ruilplan dient te beschikken over een ontwerp-LGR die samen met het ontwerp-Ruilplan overeenkomstig afdeling 3.4 Awb ter visie heeft gelegen, alsmede over de op die beide documenten eventueel ingediende zienswijzen (zie ook bijlage 5 voor een schematische weergave van het besluitvormingsproces van stedelijke herverkaveling). Dat wil zeggen dat de procedure van art. 83 WILG wordt gevolgd. De LGR wordt dan pas vastgesteld (door BenW of door de bovenbedoelde commissie van deskundigen) als het Ruilplan onherroepelijk is.

Opmerking

Ook in het geval dat het initiatief ligt bij de meerderheid van de eigenaren (zie 2.2.1) worden Ruilplan en LGR door BenW ter visie gelegd. Uiteraard doen BenW dat slechts als beide documenten aan de wettelijke vereisten voldoen. Naar aanleiding van de zienswijzen kunnen Ruilplan en/of LGR door de initiatiefnemers eventueel worden gewijzigd. BenW zenden de beide ontwerpen, al dan niet gewijzigd, met een begeleidende voordracht aan de gemeenteraad.

3.3 Voorwaarden/toetsingscriteria

Bij zijn besluit tot vaststelling van het Ruilplan dient de gemeenteraad naar de mening van de Commissie het voorstel (van BenW of van een meerderheid der eigenaren, zie 2.2.1) aan een aantal voorwaarden te toetsen:

- Is er sprake van een voldoende grote meerderheid?
- Is de minderheid voldoende beschermd?
- Is voldoende getracht het met de minderheid eens te worden?
- Is voldoende getracht het eens te worden met huurders van bedrijfsruimten?
- Is er een positief saldo?
- Is de uitvoering voldoende verzekerd?
- Is de herverkaveling in het algemeen belang?
- Voldoen Ruilplan en onderliggende LGR aan de wettelijke eisen?

Deze voorwaarden of toetsingscriteria bespreken we in de volgende acht paragrafen (3.3.1 t/m 3.3.8). Voor de volledigheid merken we op dat in beroep door de rechter kan worden getoetst of de gemeenteraad deze criteria correct heeft toegepast. Dat kan eventueel leiden tot vernietiging of wijziging van het besluit.

3.3.1 Voldoende grote meerderheid

In paragraaf 1.4 heeft de Commissie de eis geformuleerd dat de gemeente(raad) slechts tot SH kan besluiten als een voldoende grote meerderheid der eigenaren daar vóór is. De vraag is dan wat “voldoende groot” is en vervolgens hoe dat gemeten wordt.

Wat is een voldoende grote meerderheid? In het appartementsrecht is dat een meerderheid van 80% van de appartementseigenaren, in het huurrecht volgens vaste jurisprudentie 75 tot 80% van de huurders, als de verhuurder bijvoorbeeld een flatgebouw wil isoleren.

De Commissie zou die 80% ook hier willen voorstellen, maar het probleem is hoe dat percentage moet worden gemeten. Tachtig procent van wat? Geen der denkbare maatstaven voldoet:

- oppervlak als maatstaf zou in het landelijk gebied kunnen werken, maar doet onvoldoende recht aan de verscheidenheid aan stedelijke bebouwing die bij SH aan de orde is,
- het aantal eigenaren lijkt democratisch, maar doet geen recht aan mogelijke significante waardeverschillen,
- de waarde van de inbreng ligt economisch voor de hand, maar kan tot de situatie leiden dat enkele grote eigenaren een groot aantal kleinere eigenaren buiten spel zetten.

Na ampele overweging is de Commissie tot de conclusie gekomen dat een hard criterium niet is te geven. Het zou altijd arbitrair zijn en tot ongewenste juridisering leiden. In plaats daarvan zou het oordeel of er een voldoende meerderheid aanwezig is aan de gemeenteraad moeten worden overgelaten. Het beoordelen van maatschappelijk draagvlak voor te nemen besluiten behoort tot de normale taak van de raad en ook kan de gemeenteraad de eventueel ingediende zienswijzen daarbij meewegen.

De wet zou dus moeten bepalen dat de gemeenteraad het Ruilplan slechts kan vaststellen als naar zijn oordeel een voldoende grote meerderheid der eigenaren daar vóór is. Om de gemeenteraad tot dit oordeel in staat te stellen, zal het voorgestelde ontwerp-Ruilplan vergezeld moeten gaan van de schriftelijke instemming van de voorstanders. De ontwerp-LGR bevat reeds alle overige relevante individuele gegevens.

De Memorie van Toelichting bij de wet voor SH zou wel het percentage van 80 kunnen noemen, als houvast voor de gemeenteraden.⁸

3.3.2 De bescherming van de minderheid

In paragraaf 1.4 is reeds gesteld dat de overheid met SH tegen de zin van een deel van de betrokkenen in hun eigendomssituatie ingrijpt. Dat is in het licht van het EVRM slechts onder strikte randvoorwaarden houdbaar. De zojuist besproken aanwezigheid van een voldoende grote meerderheid is er daar één van, maar tenminste zo belangrijk is dat de rechten van de individuele leden van de minderheid voldoende worden beschermd. Daarover handelt deze paragraaf.

De WILG bevat ter bescherming van de individuele eigenaar in hoofdzaak de volgende bepalingen (weergave tussen < > is niet letterlijk):

- Art. 52.1 Iedere eigenaar heeft aanspraak op het verkrijgen van een recht van dezelfde aard als hij had op de in een blok gelegen onroerende zaken.
- Art. 52.3 Voor zover het belang van de landinrichting zich daartegen niet verzet, wordt aan iedere eigenaar een recht toegedeeld met betrekking tot onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming als door hem ingebracht.
- Art. 56.2 Iedere eigenaar heeft aanspraak op een oppervlakte in kavels die gelijk is aan de oppervlakte van de door hem ingebrachte kavels, verminderd met het percentage waarmee de totale oppervlakte van alle in het blok opgenomen kavels <i.v.m. openbare voorzieningen e.d. > is verminderd.
- Art. 58.2 <Een eigenaar krijgt een algehele vergoeding in geld als hij door toepassing van art. 56.2 een onbruikbare kavel toebedeeld zou krijgen.>
- Art. 61 Het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte en toegedeelde kavels wordt met de eigenaren in geld verrekend.

8 De nieuwe BIZ-wet spreekt in artikel 4 over "voldoende steun" van degenen die bijdrage plichtig zijn aan de heffing.

Deze bepalingen strekken er in combinatie toe dat iedere individuele eigenaar ná de herverkaveling zo veel mogelijk in dezelfde positie wordt gebracht als daarvóór. Per saldo kan geen enkele eigenaar er financieel op achteruitgaan.

De Commissie beveelt aan voor SH vergelijkbare bepalingen in de wet op te nemen. De gemeenteraad zal bij zijn besluit moeten toetsen of daaraan is voldaan.

Naast deze inhoudelijke bescherming zal de minderheid - en trouwens iedere individuele eigenaar - ook door procedures van inspraak en rechtsbescherming moeten worden beschermd. De WILG bevat terzake uitgebreide regelingen. De Commissie komt daarop nog terug.

Een vraag is dan nog of de individuele leden van de minderheid - of meer in het algemeen alle eigenaren - ook nog het recht zouden moeten hebben om zich te laten uitkopen (buiten het geval van art. 58 lid 2). De vraag is dan wie de verplichte koper zou moeten zijn.

De Commissie zal hierna voorstellen om alle toegedeelde onroerende zaken (de uitname) door onafhankelijke taxateurs te laten waarden tegen marktwaarde (verkeerswaarde). Dit betekent dat iedere eigenaar zijn (nieuwe) eigendom binnen een redelijke tijd tegen die waarde op de markt moet kunnen verkopen.

Dat zo zijnde is er volgens de Commissie geen aanleiding voor een verplichte afname door de overheid of door (een van) de overige eigenaren.

Meer nog: niet zelden zal de eigenaar die ertussenuit wil een buurman vinden die graag tegen de vastgestelde marktwaarde wil overnemen, immers: "Het pand van je buurman is maar één keer te koop".

3.3.3 Inspanningsverplichting richting minderheid

Vrijwillige SH heeft zoals eerder gezegd de nadrukkelijke voorkeur van de Commissie boven de onvrijwillige variant. De Commissie beveelt daarom aan in de wet een inspanningsverplichting op te nemen om het met de meerderheid eens te worden, zulks naar analogie van art. 17 van de Ontheffingswet. Die verplichting rust dan op de initiatiefnemer, derhalve óf de meerderheid der eigenaren, óf BenW. De gemeenteraad dient te toetsen of aan deze verplichting is voldaan.

3.3.4 Inspanningsverplichting richting huurders van bedrijfsruimten

Huurders van woonruimten zijn door het Burgerlijk Wetboek goed beschermd. De Commissie stelt daarin geen wijziging voor.

Huurders van bedrijfsruimten hebben, afhankelijk van de contractvorm, als regel een zwakkere positie. Naar aanleiding van de reactie van VNO-NCW / MKB Nederland op het voorlopig rapport is de Commissie tot de conclusie gekomen dat die positie moet worden versterkt. Zij stelt daarom voor in de wet een inspanningsverplichting van de eigenaren op te nemen om het met hun huurders eens te worden over hun toekomstige positie. Er zal hen tenminste een redelijk aanbod moeten zijn gedaan en de gemeenteraad zal dat moeten toetsen.



Overigens verwacht de Commissie dat de eigenaren zich hoe dan ook zullen inspannen om hun huurders in de operatie mee te krijgen. Zonder hun medewerking zal de herverkaveling immers vaak geen zin hebben.

Het is natuurlijk denkbaar dat een huurder niet past in de nieuwe plannen. In voorkomend geval zou dan opzegging volgens de regels van BW en huurcontract mogelijk moeten zijn. De kosten van die uitplaatsing zullen dan door de gezamenlijke eigenaren moeten worden gedragen.

De gemeenteraad kan overigens de mate van steun van de huurders mede betrekken in zijn beoordeling of er sprake is van een voldoende grote meerderheid (3.3.1). In dat geval is dit criterium enigszins dubbelop.

3.3.5 Positief saldo aanwezig of anderszins verzekerd

In de Commissie is de vraag aan de orde geweest of ook de aanwezigheid van een positief saldo een toetsingscriterium zou moeten zijn. Strikt genomen is dit niet nodig: de zojuist in paragraaf 3.2 aanbevolen regeling zorgt ervoor dat geen der eigenaren er financieel op achteruit gaat. Dat betekent dat er altijd een saldo moet zijn dat tenminste gelijk is aan nul. Als toetsingscriterium is het in zekere zin redundant.

Niettemin meent de Commissie dat van een dergelijk toetsingscriterium een belangrijke signaalwerking uitgaat: een positief saldo is voor SH een wezenlijk uitgangspunt. De Commissie stelt dan ook voor de aanwezigheid van een positief saldo - blijkend uit de LGR - als toetsingscriterium op te nemen.

Het moet ook mogelijk zijn dat het positieve saldo "anderszins is verzekerd", en wel doordat een of meer eigenaren verklaren het negatieve saldo te willen dekken door met een geringere toedeling genoeg te nemen. Het is goed voorstelbaar dat een grotere eigenaar aldus de medewerking van zijn burens wil "kopen".

Daarnaast is denkbaar dat de gemeente een financiële bijdrage levert om het negatieve saldo te compenseren, omdat de ontwikkeling aansluit bij haar beleidsambities en -doelstellingen.

3.3.6 Uitvoering voldoende verzekerd

De Commissie stelt voor dat de gemeenteraad toetst of de uitvoering in redelijkheid voldoende is verzekerd. Het heeft geen zin dat een raadsbesluit alleen maar tot een impasse leidt. In de wettelijke regeling zou moeten worden opgenomen dat hierbij tenminste de volgende aspecten van belang zijn:

- a.** Het voorstel (afkomstig van BenW of van de meerderheid der eigenaren, zie paragraaf 2.2) moet bepalen wie met de uitvoering wordt belast.
- b.** De uitvoerder kan de gemeente zelf zijn, of een ingehuurde tussenpersoon of de bovenbedoelde commissie van deskundigen (herverkavelingscommissie).
- c.** Bedoeld is de uitvoering van het Ruilplan en de LGR, inclusief het opdrachtgeverschap voor binnen het blok uit te voeren werken, maar niet dat van de eventuele bouwplannen, want die zijn des eigenaars.
- d.** Daarnaast moet voldoende vaststaan dat eigenaren, die volgens de ontwerp-LGR moeten bijbetalen, daartoe financieel in staat zijn. Dat zal uit schriftelijke verklaringen moeten blijken.
- e.** Hypotheeknemers, beslagleggers e.d. moeten akkoord zijn.
- f.** Ook dienen de door de gemeente te maken kosten in redelijkheid te zijn gedekt.
- g.** Als tenslotte de uitvoering van het Ruilplan + LGR kennelijk afhankelijk is van een planologische maatregel, is dat Ruilplan niet uitvoerbaar zolang die maatregel niet in procedure is gebracht.

3.3.7 Toetsing aan het algemeen belang

Om te voldoen aan het EVRM (aantasting eigendomsrecht) dient de gemeenteraad te verklaren dat de herverkaveling in het algemeen belang is. Bij de toetsing aan dit criterium zal de gemeenteraad uiteraard overwegen of, en in welke mate, aan de hiervoor genoemde criteria wordt voldaan. Daarnaast kan de gemeenteraad hier toetsen aan het gemeentelijke beleid, zoals dat in Structuur-/Omgevingsvisie of beleidsnota's is neergelegd.

3.3.8 Toetsing aan wettelijke eisen

Het ruilplan (RP) en de LGR zullen aan een aantal wettelijke eisen moeten voldoen (bijvoorbeeld betreffende compleetheid en juistheid van de opgenomen gegevens: er mogen geen rechten "zoekraken").

De voordracht van BenW zal dienaangaande voldoende informatie moeten bevatten (ook in het geval het initiatief uitgaat van de meerderheid der eigenaren).

Omdat de beoordeling van compleetheid en juistheid technische expertise vereist, ligt het voor de hand dat de eerder bedoelde commissie van deskundigen hier een rol speelt. Een andere mogelijkheid zou zijn dat een notaris een verklaring afgeeft omtrent de compleetheid en juistheid van de in ontwerp-Ruilplan en ontwerp-LGR opgenomen gegevens.

3.4 Zelfrealisatie?

Een vraagpunt in het kader van het bovenstaande is wat de positie is van een eigenaar die niet mee wil doen en zich op zelfrealisatie beroept en wat daarvan de betekenis is.

Als het gaat om de herverkaveling zelf is zelfrealisatie per definitie onmogelijk: de eigenaar heeft daarvoor altijd anderen nodig. Wel zou kunnen worden bepaald dat de eigenaar die kan aantonen dat de doelstellingen van het Ruilplan even goed zonder hem kunnen worden bereikt, buiten het Ruilplan kan worden gehouden. Zijn kavel wordt dan een witte vlek in het blok. Als hij dat echter níet kan aantonen, wordt hij als "gewoon" lid van de minderheid behandeld.

De Commissie beveelt aan een dergelijke bepaling op te nemen.

Als deze eigenaar er echter op rekent met zijn burens te kunnen meeliften bij het verruimen van de bebouwingmogelijkheden, zal hij waarschijnlijk bedrogen uitkomen: de gemeente zal vermoedelijk de bebouwingmogelijkheden van de witte vlek ongewijzigd laten.

3.5 Recht op herverkaveling?

Er zijn voor de gemeenteraad acht toetsingscriteria beschreven in de paragrafen 3.3.1 t/m 3.3.8. Als aan één hiervan niet wordt voldaan, zal de gemeenteraad zijn medewerking moeten weigeren.

Maar wat als er aan alle criteria wel wordt voldaan? Die vraag is vooral relevant als het voorstel of het verzoek afkomstig is van de meerderheid van de eigenaren en niet van BenW (organische groei, zie paragraaf 2.2). Heeft die meerderheid dan recht op herverkaveling, dus moet de gemeenteraad meewerken als aan alle criteria wordt voldaan? *Let wel: deze vraag betreft uitsluitend de herverkaveling zelf, en dus niet de eventuele werken die door de gemeente zouden moeten worden uitgevoerd en*

ook niet een wijziging van het Omgevingsplan (OP), als die voor de herverkaveling nodig zou zijn.

Het betreft de situatie dat er geen wijziging van het OP nodig is en de eigenaren zelf de eventueel noodzakelijke werken laten uitvoeren. Móet de gemeenteraad dan aan de herverkaveling meewerken?

Daartegen pleit dat het als een inbreuk op de beleidsvrijheid van de gemeenteraad kan worden gezien. Anderzijds komen ook elders in het omgevingsrecht gebonden beschikkingen voor, zoals die op reguliere bouwaanvragen: als de aanvraag aan alle criteria voldoet, moet de omgevingsvergunning worden afgegeven.

Voor geen der andere in paragraaf 2.1 bedoelde instrumenten in de gereedschapskist van het gemeentelijk grondbeleid bestaat een “recht” van burgers op de inzet ervan. De Commissie stelt voor om voor SH hierbij aan te sluiten: als aan alle acht criteria wordt voldaan, KAN de gemeenteraad het RP vaststellen.

Men kan het “zo maar” afwijzen van het kennelijk redelijke verzoek van de meerderheid (het voldoet aan alle criteria!) als willekeur en machtsmisbruik zien. Zo’n weigering zal volgens de Awb dan ook moeten worden gemotiveerd. Die motivering kan vervolgens door de rechter worden getoetst.

3.6 De relatie met het Bestemmingsplan/Omgevingsplan (OP)

Bij de toetsingscriteria ontbreekt een toets aan het vigerende OP. Er is namelijk geen rechtstreekse relatie tussen een Ruilplan + LGR en een OP: kavelgrenzen en eigendomsverhoudingen zijn privaatrechtelijk en komen in een OP als zodanig niet voor. Er is echter wel een indirecte relatie: meestal zal een belangrijke “driver” van de herverkaveling worden gevormd door nieuwe bouwmogelijkheden die ontstaan. En die bouwmogelijkheden worden natuurlijk wél getoetst aan het OP. Maar dat gebeurt pas als er concrete bouwaanvragen worden ingediend, en dat is pas later in de tijd.

Er zijn dan drie mogelijkheden:

a. De beoogde nieuwe bouwmogelijkheden passen in het vigerende OP

Het Ruilplan is dan op dit punt zonder meer uitvoerbaar.

(De heer De Groot is van mening dat er dan naast het Ruilplan toch sprake moet zijn van een nader planologisch besluit waarbij de gemeente het Ruilplan “internaliseert”. De Commissie meent dat zo nodig met een moderniseringsplan of een voorbereidingsbesluit kan worden volstaan, maar acht dit een kwestie van uitwerking.)

b. Ze passen niet in het OP en de gemeente wil het OP niet wijzigen

Het Ruilplan is dan vrijwel zeker niet uitvoerbaar en de gemeenteraad weigert vaststelling (zie paragraaf 3.3.6 sub e. hiervoor).

c. Idem, maar de gemeente is bereid het planologisch kader aan te passen

Dit kan zich goed voordoen bij herverkaveling op initiatief van de gemeente (zie 2.2; in het kader van uitnodigingsplanologie kan ze overigens heel goed op voorhand het OP al hebben aangepast. Dan is de situatie als onder a.). Maar deze situatie kan zich ook voordoen als het verzoek van de kant van de meerderheid van de eigenaren komt. In beide gevallen zal de gemeente het besluit tot wijziging van het OP in de praktijk pas nemen als zij voldoende akkoordverklaringen van eigenaren met het ontwerp Ruilplan binnen heeft.

(Interessant is in dit verband de werkwijze van de gemeente Leiden voor het project Lammen-schans. Er is een Ontwikkelingsstrategie die onder andere voorziet in meer bebouwingsmogelijkheden op gedeeltelijk herschikte kavels waarop thans bestaande bebouwing staat. Het OP is nog niet gewijzigd, dus eigenaren kunnen nog niet bouwen, maar weten wél waar ze naartoe moeten werken. Zodra er voor een deelgebied overeenstemming is over de herverkaveling, maakt de gemeente een bijpassend postzegel-bestemmingsplan.)

3.7 Realisatieplicht voor eigenaren?

Het omgevingsrecht kent geen bouwplicht voor eigenaren. Dit betekent volgens de Commissie onvermijdelijk dat daarvan ook bij SH geen sprake kan zijn. Wél is het zo dat de individuele eigenaar aan het onherroepelijk geworden Ruilplan + LGR vastzit: het Ruilplan wordt door de notaris omgezet in een ruilakte die in het Kadaster wordt verwerkt. Daarmee is zijn eigendomssituatie veranderd. De financiële gevolgen daarvan worden door de uitvoerder met hem verrekend conform de LGR.

3.8 Planschade

Een standaardvraag in dit soort situaties is tegenwoordig de vraag of er kans is op planschadeclaims. De Commissie wil daarover het volgende opmerken:

- Als het OP niet wordt gewijzigd (situatie a. in paragraaf 3.6) is planschade hoe dan ook niet aan de orde.
- Als het OP wordt gewijzigd, zijn planschadeclaims van eigenaren binnen het blok evenmin aan de orde: als zij door waardevermindering van hun eigendom schade leiden, wordt die in het kader van Ruilplan en LGR voorzien en zo nodig gecompenseerd (zie ook paragraaf 3.3.2).
- Als het OP wordt gewijzigd, zijn claims van belendende eigenaren denkbaar. In voorkomend geval kan de gemeente in Ruilplan en LGR (laten) opnemen of anterieur overeenkomen dat de eigenaren in het blok de gemeente hier tegen vrijwaren. Dat is goed denkbaar als het initiatief bij de eigenaren ligt en de planologische maatregel alleen hun blok betreft.



4 Waardering en overige financiële aspecten

4.1 2D of 3D

De WILG speelt zich in hoofdzaak af in het platte vlak. In het landelijk gebied ligt dat ook wel voor de hand. Eventuele opstallen worden als bijkomstig gezien en als verrekenpost behandeld. Voor SH is deze benadering niet houdbaar. Voor stedelijke functies zijn vooral opstallen en hun functies van belang. De betekenis van de ondergrond is veel meer ondergeschikt.

De Commissie concludeert daaruit dat voor SH slechts een driedimensionale benadering voldoet, een benadering die grond én opstallen integraal omvat. Dit geldt vooral de financiële aspecten (de LGR). De feitelijke herverkaveling (conform het Ruilplan) blijft zich natuurlijk afspelen in het platte kadastrale vlak en de opstallen “volgen”. (Van de aanwezigheid van appartementsrechten e.d. is hierbij geabstraheerd.)

4.2 Het waarderen van de in de herverkaveling betrokken onroerende zaken

Evenals onder de WILG zullen bij SH de in de herverkaveling betrokken onroerende zaken door taxateurs (de WILG spreekt in art. 68 over “schatters”) moeten worden gewaardeerd. Voor wat betreft de door hen te hanteren waarderingsgrondslag adviseert de Commissie om te kiezen voor de marktwaarde⁹ (verkeerswaarde) plus daarnaast eventueel een schadeloosstelling bij bedrijfsschade. Die schadeloosstelling behoort tot de gezamenlijk door de eigenaren te dragen kosten en maakt dus geen deel uit van de inbrengwaarde. Dit komt nagenoeg overeen met de WILG: die spreekt over agrarische verkeerswaarde en over eventuele schadevergoeding.

(De heer Overwater en VNO-NCW / MKB Nederland wijzen erop dat het taxeren in stedelijk gebied onvergelijkbaar is met het taxeren in het landelijk gebied, onder andere omdat er veel meer dimensies spelen. Dat is juist, maar ook met de taxatie van vastgoed in stedelijk gebied hebben (andere?) taxateurs veel ervaring, dus dit kan volgens de Commissie geen probleem zijn.)

4.3 Grond en opstallen niet scheiden

Theoretisch is het denkbaar dat grond en bestaande opstallen afzonderlijk worden gewaardeerd. Daarvoor moeten onvermijdelijk ficties worden gebruikt (bijvoorbeeld een aangenomen grondquote) die tussen private eigenaren niet zullen werken.

Conclusie is daarom dat grond en bestaande opstallen als één geheel moeten worden gewaardeerd. Dat doet de markt ook, want grond en bestaande opstallen worden (vrijwel) nooit afzonderlijk verkocht.

9 “Marktwaarde is het geschatte bedrag waartegen een object op de waarde peildatum zou worden overgedragen tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld.” Taxatieleer vastgoed 1.

Dit is anders, indien als gevolg van de herverkaveling bouwrijpe gronden ontstaan, want die kunnen wél afzonderlijk worden verkocht. De taxateurs zullen de marktwaarde daarvan meestal berekenen volgens de residuele methode.

In situaties waarin er sprake is van verschillende gerechtigden op opstal en grond (bloot eigenaren, opstalhouders, erfpachters, appartementseigenaars) moeten de grond en de opstallen uiteraard wel worden gescheiden.

4.4 Herverkavelingswinst en bestemmingswinst niet onderscheiden; de waardering van de inbreng

Als het Omgevingsplan niet behoeft te worden gewijzigd, kan het saldo van de operatie (dat positief moet zijn) de herverkavelingswinst worden genoemd. Die winst ontstaat dan dus niet door het ontstaan van nieuwe bouwmogelijkheden door het gewijzigde OP, maar vooral door de betere exploitatiemogelijkheden die door de herverkaveling ontstaan. Denk aan het vervallen van reststroken, minder reistijd, betere ontsluiting, meer efficiënte waterhuishouding. Naast dergelijke betere exploitatiemogelijkheden - die zich in een hogere waarde vertalen - kunnen er ook nieuwe be- of verbouwingmogelijkheden ontstaan, zelfs binnen het bestaande OP. Ook die verhogen de waarde.

Omdat deze meerwaarde slechts als gevolg van de herverkaveling ontstaat, is het logisch dat de inbreng van de eigenaren wordt gewaardeerd tegen de marktwaarde in de huidige situatie, dat wil zeggen zonder herverkaveling. De uitnamen worden daarentegen gewaardeerd tegen de marktwaarde in de nieuwe situatie en zullen in totaal dus hoger zijn - anders heeft de herverkaveling geen zin. Uit het verschil kunnen de eigenaren de kosten bestrijden die noodzakelijk zijn om de herverkaveling mogelijk te maken. Wat resteert is een saldo dat tussen de eigenaren wordt verdeeld.

Als het OP wél moet worden gewijzigd en daardoor bestemmingen veranderen, zou men daarnaast bestemmingswinst kunnen onderscheiden. Het maken van dit onderscheid is naar de mening van de Commissie echter zinloos, vooral omdat ook de bestemmingswinst pas door de herverkaveling ontstaat. De wijziging van het OP is wel nodig, maar niet voldoende. Zonder herverkaveling kunnen de nieuwe bebouwings- en/of gebruiksmogelijkheden niet worden gerealiseerd - anders zou de herverkaveling immers niet nodig zijn.

De consequentie hiervan is dat ook hier de inbreng moet worden gewaardeerd naar de marktwaarde in de situatie vóór herverkaveling en vóór wijziging Omgevingsplan. De uitname moet daarentegen worden gewaardeerd naar de marktwaarde ná herverkaveling en wijziging OP.

Het eerste is niet conform de jurisprudentie in het kader van de Ontheffingswet. De heren Van den Brand en De Groot spreken dan ook over een opzienbarende trendbreuk, juichen die toe, en vragen zich af of die dan niet ook voor de Ontheffingswet en de Grexwet zou moeten gelden.

De Commissie is voor een dergelijke precedentwerking niet beducht, want de situatie is wezenlijk anders:

- a. Niet de overheid is voor de individuele eigenaar de tegenpartij, maar zijn collega-eigenaren, voor wier kavels dezelfde waarderingsgrondslag (namelijk de huidige marktwaarde) geldt als voor de zijne. Als de verwachtingswaarde door de toekomstige ontwikkelingen wél in de waardering van de inbreng zou worden meegenomen, geldt dat voor alle eigenaren.

Ze krijgen in de LGR dan allemaal meer inbreng vergoed, maar (ongeveer) even zoveel minder in de vorm van aandeel in de winst. Als het saldo hierdoor negatief wordt, is de herverkaveling onuitvoerbaar en blijft iedereen met zijn niet te realiseren verwachtingswaarde zitten.

- b.** Onder de genoemde wetten is het handelen van de overheid (i.c. het wijzigen van het OP) *nodig en voldoende* om de bestemmingswinst te laten ontstaan, hier is het wijzigen van het OP *wél nodig, maar niet voldoende*: zonder herverkaveling geen bestemmingswinst. De herverkaveling is dus geen “minor detail”, maar is juist een wezenlijke voorwaarde voor het ontstaan van de bestemmingswinst.

Daarom beveelt de Commissie aan de hiervoor aangegeven wijze van waarderen bij SH in de wet voor te schrijven. Dat kan ook veel zinloze discussies bij vrijwillige herverkaveling voorkómen. Overigens zij opgemerkt dat deze waarderingsmethode conform de WILG is, dus met die trendbreuk valt het wel mee.

De inbreng- en uitneemwaarden dienen zoals gezegd door een of meer taxateurs te worden vastgesteld en kunnen door de rechter worden getoetst. Aldus zal een schaduwwerking ontstaan die mede aan de waardebepaling bij vrijwillige SH richting geeft.

De heer Van den Brand en de Urbanisator menen dat er hierbij verschil zou moeten zijn tussen de inbreng van bebouwde en onbebouwde gronden, en wel vanwege de hogere boekwaarden van de bestaande bebouwing. Dit is echter een misverstand: boekwaarden spelen hier geen rol. Het kan goed zijn dat boekwaarden hoger zijn dan de marktwaarden in de huidige situatie, maar dat is een probleem dat die eigenaren ook los van de SH al hebben. Afboeken is dus hoe dan ook nodig. Echter, het kan goed zijn dat een eigenaar zijn verlies niet wil nemen en daarom tegen de SH is. Als veel eigenaren er zo tegenaan kijken, is er geen voldoende grote meerderheid en gaat de SH niet door. Maar het kan ook heel goed zijn dat de herverkaveling voor eigenaren aanleiding is om nu schoon schip te maken en tot afboeken over te gaan.

4.5 De eigenaar die niet mee wil of kan doen, in relatie tot onteigening

Het is van belang de verschillende varianten waarin een eigenaar niet mee wil of kan doen naast elkaar te zetten.

- De zelfrealisator is behandeld in 3.4. Daar wordt voorgesteld hem een opt-out recht te geven als hij kan aantonen dat de anderen hem niet nodig hebben. Als hij dat niet kan aantonen moet hij gewoon meedoen.
- De eigenaar die na de herverkaveling weg wil heeft geen recht op uitkoop, maar kan zijn nieuwe eigendom tegen marktwaarde vervreemden (paragraaf 3.3.2). Als hij bovendien door de herverkaveling zijn bedrijf heeft moeten beëindigen, ontvangt hij een schadeloosstelling ten laste van de gezamenlijke eigenaren. Die wordt als een afzonderlijke post in de LGR opgenomen. Hiermee is deze eigenaar in dezelfde positie als wanneer hij was onteigend.
- Een bijzonder geval is de eigenaar die (als gevolg van de korting van max. 5%) een onbruikbare, want te kleine, kavel krijgt toebedeeld. In 3.3.2 wordt voorgesteld de WILG te volgen. Die bepaalt in art. 58.2 dat hij dan een algehele vergoeding in geld krijgt. Die algehele vergoeding in geld is gelijk aan de schadeloosstelling bij onteigening, dus ook voor deze eigenaar is er geen verschil.

(Deze algehele vergoeding komt ten laste van de gezamenlijke eigenaren, onder aftrek van de opbrengst die zij alsnog voor die onbruikbare kavel weten te behalen - waarschijnlijk door die aan een belendende kavel toe te voegen.)

Al met al is er alleen voor wat betreft de bepaling van de inbrengwaarden een verschil met de Onteiningswet, de WVG en de afdeling grondexploitatie in de Wro, indien en voor zover het onroerende zaken betreft die worden verruild voor een bruikbare onroerende zaak na herverkaveling.

4.6 Het saldo is van de eigenaren

Na de herverkaveling blijft er in de LGR, als alles goed gaat, een positief saldo over. Dit is het saldo van:

- de uitneemwaarden minus de inbrengwaarden, beide gewaardeerd zoals zojuist aangegeven
- plus opbrengsten voor gezamenlijke rekening
- minus kosten voor gezamenlijke rekening. Eventuele door de gemeente gemaakte noodzakelijke kosten horen hier bij. In het volgende hoofdstuk gaan we op die kosten nader in.

Hiernaast kan onder de WILG de LGR voorzien in bilaterale transacties tussen de opkomende en afgaande eigenaren van concrete kavels. De details van dit alles zijn in de WILG met uitzondering van de waarderingsgrondslag (paragraaf 4.4) genoegzaam geregeld. De Commissie stelt voor hier bij de verdere uitwerking bij de systematiek van de WILG aan te sluiten.

Voor wat het saldo zelf betreft, constateert de Commissie dat dit van de eigenaren moet zijn, evenals het geval is bij het andere instrument van faciliterend grondbeleid, namelijk de regeling voor grondexploitatie in de Wro. In principe loopt de gemeente bij inzet van geen van beide instrumenten een financieel risico, en het zou in het Nederlandse omgevingsrecht niet passen als zij zich dan toch een deel van dat saldo zou kunnen toe-eigenen. Dit in tegenstelling tot actief grondbeleid, waarbij de gemeente wél financieel risico loopt en waar het saldo voor haar rekening komt.

De heren Van den Brand, De Groot en Overwater achten de in paragraaf 4.4 voorgestelde waardering van de inbreng niet alleen een trendbreuk, maar vragen zich ook af of er dan geen sprake is van baatafoming. De Commissie meent van niet: het verdelen van een saldo tussen eigenaren is iets wezenlijk anders dan afoming door de overheid van een door haar veroorzaakt voordeel.

In de WILG is het overigens anders geregeld: daar is het saldo voor de provincie. In samenhang daarmee is de positie van de eigenaren daar wezenlijk anders dan hier voor SH geadviseerd: er geldt geen criterium van "een voldoende grote meerderheid" zoals hierboven besproken. Wél mag men uitgebreid zijn wensen kenbaar maken. Daarnaast is er ook de garantie dat iedereen in tenminste een vergelijkbare positie komt als voorheen. Dit verschil is verklaarbaar in de context van de WILG. De saldi zijn daar heel vaak negatief en worden door GS ten laste van groenmiddelen gebracht - net als gemeenten vroeger deden met grondexploitaties ten laste van het Stadsvernieuwingsfonds. Omdat een dergelijke situatie bij SH voornamelijk weinig actueel lijkt, blijft de Commissie bij de door haar geadviseerde afwijking van de WILG: het saldo is van de eigenaren.

De Commissie heeft zich verder afgevraagd of regels zouden moeten worden gesteld betreffende de wijze waarop het saldo over de eigenaren zou moeten worden verdeeld.

Er zijn immers verschillende mogelijkheden, waarvan de meest voor de hand liggende zijn:

- het saldo wordt verdeeld over de vóór de herverkaveling in het blok aanwezige eigenaren, naar rato van hun inbreng, of
- het saldo wordt verdeeld over de eigenaren ná de herverkaveling, naar rato van hun uitname.

De eerste mogelijkheid ligt het meest voor de hand bij vrijwillige SH en bij SH op verzoek van de (meerderheid van de) eigenaren.

De Commissie meent dat de individuele eigenaren al voldoende zijn beschermd (zie paragraaf 3.3.2). Daarom ziet ze geen reden om op dit punt nadere regels te stellen. De eigenaren zijn vrij om over de verdeling van het saldo afspraken te maken. Die afspraken dienen in de ontwerp-LGR te worden weergegeven en werken zo door naar de uitvoering.

4.7 Financiering

Hoewel financiering strikt genomen buiten het bestek van deze rapportage valt, wil de Commissie er gezien de ingekomen reacties uit de consultatieronde toch enkele opmerkingen over maken.

De eigenaren zullen de kosten van de herverkaveling moeten voorfinancieren uit de meerwaarde die als gevolg van de herverkaveling ontstaat. Die meerwaarde bestaat echter in eerste instantie alleen op papier en zal pas ná de herverkaveling worden gerealiseerd - sprongsgewijs of meer geleidelijk.

Wat nu als een of meer eigenaren dat niet kunnen voorfinancieren? Dan dreigt de SH bij de gemeenteraad te stranden op het criterium uitvoerbaarheid (3.3.6 sub b). De overige eigenaren zullen dit willen voorkómen. Dat kunnen ze bijvoorbeeld doen in de vorm van een hypothecaire lening die pas bij verkoop hoeft te worden afgelost. Eventueel is die een aantal jaren renteloos. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente te hulp schiet en een lening verstrekt uit een gemeentelijk ontwikkelingsfonds.

Dit behoort tot het soort financiële puzzels dat in de afgelopen jaren op talloze plaatsen is opgelost en de Commissie gaat ervan uit dat het ook hier meestal wel zal lukken. En als het een keer niet lukt, gaat de herverkaveling niet door. Ook het juridische instrument van SH is nodig, maar niet voldoende: het zal meestal in combinatie met financiële instrumenten worden ingezet.



5 Gemeentelijke kosten

5.1 Kosten binnen het blok

Veelal zullen in nauwe samenhang met de herverkaveling binnen het blok diverse werken moeten worden uitgevoerd. Denk aan het verplaatsen van erfafscheidingen, het slopen van opstallen, het aanpassen van de ontsluiting en de ontwatering, bodemsanering enz. De eigenaren kunnen er voor kiezen om samen voor die werken opdracht te geven en de kosten samen te dragen. In dat geval heeft de gemeente hier geen kosten.

Het ligt echter zeer voor de hand dat partijen besluiten om deze werken geheel of gedeeltelijk door de gemeente te laten uitvoeren, zeker als het werken betreft in door de herverkaveling te vormen openbaar gebied. De kosten daarvan dienen ten laste van de eigenaren te komen en partijen zullen daar anterieur afspraken over moeten maken. Die komen vervolgens in de LGR tot uitdrukking. Zonder dergelijke anterieure afspraken zal de gemeenteraad het Ruilplan waarschijnlijk onuitvoerbaar achten omdat de gemeentelijke kosten niet zijn gedekt (zie 3.3.6).

Tot deze “kosten binnen het blok” dienen ook te worden gerekend kosten die buiten het blok zelf worden gemaakt voor werken die noodzakelijk zijn voor de uitvoerbaarheid van het Ruilplan.

5.2 Kosten buiten het blok

Het kan zijn dat de gemeente buiten het blok nog andere werkzaamheden gaat uitvoeren, die niet noodzakelijk zijn om de herverkaveling te doen slagen. Als er planologisch niets verandert, komen de kosten daarvan ten laste van gemeentemiddelen. De Commissie ziet geen titel waarop de gemeente die kosten geheel of gedeeltelijk op de eigenaren in het blok zou kunnen verhalen. Betaalplanologie is niet toelaatbaar.

Als echter het OP wordt gewijzigd (of een projectbesluit wordt genomen) en de werken strekken tot uitvoering daarvan, dienen de kosten daarvan volgens de regels van de grondexploitatie-regeling in de Wro ten laste van de eigenaren te komen. Maar dan wel van alle eigenaren in het grotere plangebied en volgens de criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Het kan dus zijn dat de eigenaren in het blok twee keer een rekening van de gemeente ontvangen: éénmaal gezamenlijk, voor de door de gemeente uitgevoerde werken binnen het blok, en eenmaal individueel - anterieur of bij het indienen van een bouwaanvraag - voor hun aandeel in de kosten van werken in de rest van het plangebied van de planologische maatregel.

Deze twee soorten kosten dienen derhalve strikt te worden gescheiden, evenals het traject waarlangs ze worden verhaald. Financieel gezien staan ze los van elkaar en maakt het in het geheel niet uit of de planologische maatregel eerder of later wordt genomen dan de vaststelling van het Ruilplan.

N.B.: als blok en plangebied samenvallen zijn er natuurlijk geen kosten buiten het blok. Vanuit het OP gezien zijn dan de kosten van de gemeentelijke grondexploitatie “anderszins geregeld”

5.3 Kostensoorten e.d.

De vrijheid van de gemeente om kosten door te berekenen, wordt in de grondexploitatie­regeling van de Wro op een aantal punten aan banden gelegd. Er is bijvoorbeeld een lijst van toegestane kosten­soorten en er is een (concept)regeling voor kosten van Voorbereiding en Toezicht (VT-kosten).

De Commissie ziet geen aanleiding om voor SH iets nieuws te verzinnen en stelt kortweg voor om voor SH op deze punten bij de grondexploitatie­regeling aan te sluiten. Dat heeft ook het voordeel dat binnen en buiten het blok dezelfde regels gelden.

Als enige extra zouden dan nog de kosten die de gemeente maakt ten behoeve van de SH moeten worden opgenomen (waaronder kosten van de bedoelde commissie van deskundigen/de herverka­velingscommissie).

5.4 Resumé

Al met al treedt er in de praktijk ten opzichte van de regeling grondexploitatie van de Wro slechts één verbijzondering op: Over de gemeentelijke kosten binnen het blok moeten partijen anterieur af­spraken maken, omdat die in de LGR moeten worden opgenomen. In het kader van de grondexploitatie­regeling blijven die kosten buiten beschouwing, omdat ze immers al anderszins zijn of worden verhaald.

6 Overig

6.1 Hypotheken, beslagen, huur e.d.

Artikel 60 WILG bevat bepalingen met betrekking tot hypotheken, beslagen en dergelijke. De Commissie stelt voor deze bepalingen voor SH over te nemen. Hetzelfde geldt voor artikel 82, lid 2, waarin staat aangegeven dat de ruilakte titelzuiverend werkt.

Voor huur stelt de commissie echter een afwijking voor: anders dan onder de WILG zou bij SH het beginsel “Koop breekt geen huur” moeten gelden. Als de nieuwe eigenaar na de herverkaveling van een huurder af wil, dient hij op te zeggen volgens de regels van het Burgerlijk Wetboek en het huurcontract. Huurders van woonruimte zijn door het BW voldoende beschermd, voor huurders van bedrijfsruimte zij verwezen naar het in paragraaf 3.3.4 gestelde.

6.2 Pacht, erfpacht en appartementsrechten

De WILG bevat onder andere in artikel 65 uitvoerige bepalingen over wat er gebeurt met pachtovereenkomsten. Voor SH is daaraan geen behoefte, want SH is alleen van toepassing voor stedelijke functies terwijl pacht alleen van toepassing is voor agrarische functies (BW boek 7 art 311 & 312). Derhalve is een bepaling ter zake niet nodig.

Erfpacht is een zakelijk recht dat gewoon in de beschikking van zakelijke rechten meeloopt. Voor appartementsrechten geldt hetzelfde.

6.3 Rechtsbescherming

De WILG schrijft de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) voor, zowel voor het Ruilplan als voor de LGR. Daarnaast krijgen betrokkenen in wenszittingen de gelegenheid hun wensen betreffende het Ruilplan kenbaar te maken.

Voor het Ruilplan zou de Commissie dit zonder meer willen volgen, maar voor wat betreft de LGR vraagt zij zich af wat de zin is van het toepassen van afd. 3.4 Awb. Waarom zou eenieder van het ontwerp kennis moeten kunnen nemen en er op moeten kunnen reageren? De LGR regelt immers uitsluitend de financiële belangen van de eigenaren in het blok. Derden staan daar buiten.

De Commissie stelt daarom voor om de procedure voor wat betreft de LGR te beperken tot de betrokkenen, waartoe naast de eigenaren ook huurders en beperkt zakelijk gerechtigden zouden moeten worden gerekend. Voordelen zijn dat de procedure veel korter kan zijn en dat vertrouwelijke privé-gegevens beter worden afgeschermd.

De WILG regelt dat belanghebbenden tegen het besluit tot vaststelling van het Ruilplan en het besluit tot vaststelling van de LGR in beroep kunnen gaan bij de rechtbank. Hoger beroep is niet mogelijk, cassatie wél. Het gaat dus om civiel beroep.

De Commissie ziet geen aanleiding om hiervan bij SH af te wijken. Het alternatief zou een administratiefrechtelijke procedure zijn, maar de administratieve rechter is meer gericht op procedures, en minder op de inhoudelijke en financiële kwesties waarover het in de praktijk zal gaan.

Voor de goede orde zij er op gewezen dat ook in onteigeningszaken de burgerlijke rechter competent is, zij het dat de procedure daar veel zwaarder is dan onder de WILG. Voorts zij vermeld dat in het kader van de Omgevingswet een andere (administratieve) rechtsgang voor WILG en Onteigeningswet wordt overwogen. Als daartoe wordt besloten gaat de SH natuurlijk mee.

6.4 Overige zaken

De WILG regelt nog diverse andere zaken die ook bij SH van belang kunnen zijn. In het kader van deze rapportage zou het te ver voeren om hier op in te gaan. De Commissie volstaat daarom met de algemene aanbeveling dat bij de uitwerking als regel bij de WILG wordt aangesloten, tenzij er een duidelijke reden is om dat niet te doen.

Enkele dergelijke kwesties zijn:

- uitruilbaarheid van gronden (art. 23 WILG en verder)
- toewijzing
- korting
- tijdelijk gebruik (waarschijnlijk voor SH niet aan de orde).

Epiloog

De Commissie beveelt al met al aan Stedelijke Herverkaveling grotendeels conform de WILG te regelen, met een aantal uitzonderingen die hierboven aan de orde zijn gekomen. De vraag is of dat op de Omgevingswet moet wachten. Dat zou betekenen dat tenminste nog tot in 2018 op het instrument moet worden gewacht, terwijl het juist al op korte termijn zijn diensten zou moeten bewijzen.

Een veel snellere route zou kunnen lopen via een kleine experimenteerwet die grotendeels naar de WILG verwijst en daarnaast een beperkt aantal van de WILG afwijkende bepalingen bevat.

Deze wet zou dan vervolgens in de komende jaren samen met de WILG in de Omgevingswet kunnen worden ingebouwd. Mogelijk kan daarbij nog worden geleerd van de eerste praktijkgevallen onder de bedoelde wet (“verlengde pilots?”).

De Commissie beveelt aan om deze route te volgen en daarbij een landelijke commissie in te stellen die de experimenten begeleidt en evalueert. In die commissie kan de nodige expertise worden ondergebracht en zij kan ook zorgen voor het verspreiden van kennis en ervaringen.



Bijlage 1 Afkortingenlijst

AFU	Association Foncière Urbaine
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIZ-regeling	Regeling voor Bedrijveninvesteringszones
BW	Burgerlijk Wetboek
BenW	Burgemeester en Wethouders
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Grewwet	Grondexploitatiewet
GS	Gedeputeerde Staten
IBR	Instituut voor Bouwrecht
LGR	Lijst van Geldelijke Regelingen
OP	Omgevingsplan
RP	Ruilplan
SH	Stedelijke Herverkaveling
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
Wro	Wet Ruimtelijke Ordening
WVG	Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Bijlage 2 Een gestileerde casus van Stedelijke Herverkaveling

In deze bijlage is een gestileerde casus van Stedelijke Herverkaveling uitgewerkt teneinde de nodige scherpere krijgen in waar SH over gaat/kan gaan. Hieronder wordt de casus eerst in woorden beschreven. Daarna volgen de bijbehorende “kaarten” en “lijst van geldelijke regelingen (LGR)”

1. Situatie (zie kaart “VOOR”)

In een provinciestad ligt tussen een weg en een vaart een strook van 5 langgerekte kavels van elk 8 m. breed en 45 meter diep, derhalve 360 m² elk. Op iedere kavel staat aan de straatzijde een woning van 6x10 m. in twee lagen, derhalve 120 m² groot. De achterterreinen zijn in het verleden voor bedrijfsdoeleinden in gebruik geweest, maar zijn thans in gebruik als (verwilderde) tuin en opslag. Op één kavel staat nog een loods die als caravanstalling wordt gebruikt. De eigenaren zijn A, B, C, D en E.

2. Initiatief

Eigenaar A is een ondernemende man die bovendien wat geld te beleggen heeft. Hij ziet mogelijkheden om de verwaarloosde achterterreinen te bebouwen, maar realiseert zich dat hij dat alleen samen met zijn burens kan. Hij benadert zijn burens, die geïnteresseerd zijn in een gezamenlijke aanpak.

A huurt een adviseur in, die voor hem een plannetje maakt (zie kaart “NA”). Als het middelste pand wordt gesloopt, kan daar een toegangsweg naar achteren worden gemaakt. Het is dan mogelijk daar 10 woningen van 120 m² (2x10 x 2 lagen) te bouwen. Eigenaar C. kan naar een van die nieuwe woningen verhuizen. De adviseur rekent voor dat iedereen daar beter van wordt.

Eigenaar C wil wel naar een mooie nieuwe comfortabele woning. Meer nog: hij wil er twee. In één daarvan kan dan zijn zoon gaan wonen.

Eigenaar A meldt dat hij wel 3 woningen als huurwoningen ter belegging wil.

Eigenaar D meldt dat hij vijf jaar geleden zijn woning voor € 250.000 heeft gekocht. Hij heeft vervolgens voor ca. € 100.000 verbouwd en heeft nog een hypotheek van € 300.000. Dat wil hij in het vervolg wel terugzien.

Besloten wordt dit alles in het verdere traject mee te nemen.

Men treedt in overleg met de gemeente. Die reageert positief: het past binnen haar algemene verdichtingsbeleid. Ze is bereid de procedure van een projectbesluit te starten (duur 26 weken). Ook is ze bereid de volgens haar technische eisen te creëren toegangsweg tegen een symbolisch bedrag in eigendom te nemen. Het jaarlijkse onderhoud kan ze dan bestrijden uit de extra uitkering uit het Gemeentefonds i.v.m. meer openbaar areaal. (De extra OZB-inkomsten worden door het Gemeentefonds afgeroomd.) Omdat alle waardeverminderingen van onroerende zaken in het kader van de herverkaveling zullen worden verrekend, behoeft de gemeente niet beducht te zijn voor planschadeclaims. Omdat de gemeente verder geen kosten maakt, is het maken van een grexplan niet nodig.

3. Uitwerking

De eigenaren spreken af dat A namens hen het proces verder trekt. (Ze kunnen ook een adviseur inhuren om dat te doen of eventueel de gemeente daarvoor inhuren.)

A vindt een aannemer en maakt afspraken:

- De aannemer gaat 5 kavels op eigen risico ontwikkelen en verkopen. Hij betaalt voor die 5 kavels € 1040 per m² is in totaal € 499.200 (voorlopig koopcontract met niet slagen van de herverkaveling als ontbindende voorwaarde).
- Kosten van sloop van de woning van C, aanleggen van riolering en inrichting van de openbare weg bedragen € 107.750.

A begroot hiernaast aan proceskosten (adviseurs, notaris, kadaster e.d.) € 30.000.

A huurt vervolgens twee taxateurs in voor het bepalen van de verschillende inbreng- en uitneemwaarden. Dat doen ze op onteigeningsbasis, derhalve marktwaarde voor het vastgoed plus een schadeloosstelling in geval van bedrijfsschade. Dat speelt alleen bij de caravanstalling van B.

De inbrengwaarden worden gebaseerd op de marktwaarde in de oude situatie, dus zonder gewijzigd Omgevingsplan en zonder herverkaveling. De uitneemwaarden waarderen ze op de marktwaarde in de nieuwe situatie, dus met gewijzigd OP en nadat de herverkaveling is uitgevoerd.

De taxateurs produceren de hierna bijgevoegde cijferopstelling (die lijkt op een lijst van geldelijke regelingen). Ze rekenen als volgt:

- De inbrengwaarden van A, C en E stellen ze op € 200.000 per woning + kavel.
- De uitneemwaarden van dezelfde woningen met veel minder achtererf stellen ze op € 160.000: € 20.000 minder i.v.m. het kleinere achtererf en € 20.000 vanwege minder uitzicht.
- De inbrengwaarde van B is € 180.000 voor de woning (minder uitzicht i.v.m. loods).
- De inbrengwaarde (=bedrijfsschade) van de loods (jaarlijkse huuropbrengst € 6.000) stellen ze op € 120.000.
- De inbrengwaarde van de kavel van D stellen ze op € 230.000 in verband met de uitgevoerde verbouwing. Die is nogal onpraktisch, dus ze nemen aan dat kopers die grotendeels ongedaan zullen willen maken. De uitneemwaarde stellen ze op € 190.000, dus het verschil met de anderen blijft € 30.000.
- De waarden van de 10 bouwkavels taxeren ze op € 99.840 per stuk, d.w.z. gelijk aan de prijs die de aannemer voor 5 daarvan wil betalen. Twee van de resterende kavels gaan naar C, drie naar A. (Waardeverschillen door verschillen in ligging e.d. negeren we hier.)
- Eigenaar C moet een jaar lang elders wonen; de daarmee gemoeide kosten stellen ze, incl. verhuiskosten en besparingen in de oude woning op € 12.000.

Uit de cijferopstelling blijkt dat de gezamenlijke eigenaren, na verrekening van alle waarden en kosten € 389.650 overhouden. Dat bedrag wordt naar rato van de inbrengwaarde verdeeld, zo spreken ze af.

4. Impasse

Eigenaar D is zeer teleurgesteld. Ondanks zijn dure verbouwing krijgt hij maar een klein beetje meer uitgekeerd dan zijn burens: € 119.039 i.p.v. € 108.965. De toegekende inbrengwaarde vindt hij belachelijk laag. En het probleem met zijn (te) hoge hypotheek is ook al niet opgelost. Hij doet niet meer mee, en wordt steeds bozer naarmate de anderen hem proberen te overtuigen van de redelijkheid van de uitkomst.

5. De gemeente helpt

De overige eigenaren wenden zich tot de gemeente en verzoeken haar het door hen in meerderheid vastgestelde ruilplan en de lijst met geldelijke regelingen goed te keuren en die verbindend te verklaren voor alle eigenaren. De gemeente constateert dat de meerderheid van voorstanders voldoende groot is en dat de herverkaveling door haar beleidsmatig wordt gewenst, d.w.z. klopt met de Omgevingsvisie. Ze besluit conform.

6. Uitvoering

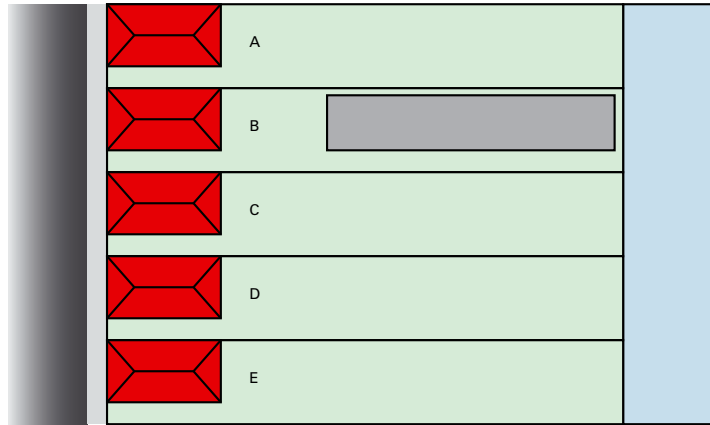
In het ruilplan wordt eigenaar A als uitvoerder aangewezen. (Andere mogelijkheden: de gemeente zelf of een door haar aan te wijzen commissie).

Eigenaar A laat de woning van C slopen en de toekomstige openbare ruimte volgens specificatie van de gemeente inrichten, incasseert de door hemzelf en de aannemer te betalen bedragen en betaalt de anderen uit.

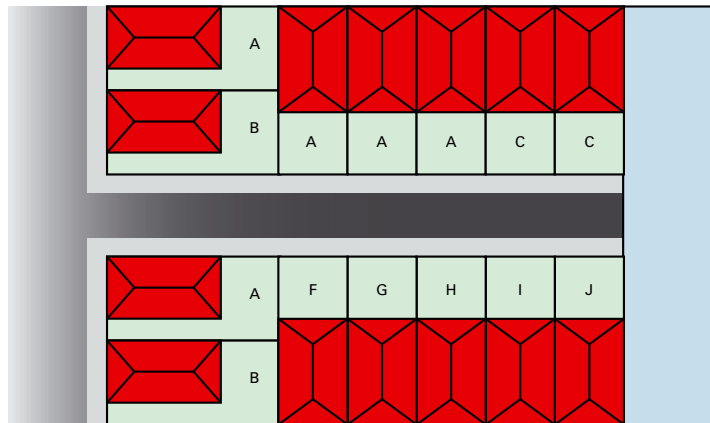
Opmerking: A vervult dus de rol van uitvoerder en van financieel clearinginstituut. Voor die rollen kunnen de eigenaren ook anderen aanwijzen, bijvoorbeeld de notaris.

Ook kan de volgorde der dingen verschillen: als de toekomstige openbare ruimte meteen al aan de gemeente wordt geleverd laat die de woning slopen en de openbare ruimte inrichten en brengt ze de kosten daarvan bij de eigenaren in rekening.

VOOR



NA



Casus Stedelijke Herverkaveling v2

Uitgangssituatie			Na herverkaveling			
eigenaar	oppervlak	inbrengwaarde 1)	oppervlak	uitneemwaarde 2)	aandeel in saldo	uit (-) / in (+) gemeensch. kas
A	360	200.000	oude woning 3 kavels	120 288	160.000 299.520	68.965 299.520
B	360	woning loods 180.000 120.000	oude woning	120	160.000	62.068 41.379 -161.379
C	360	200.000	2 kavels	192	199.680	68.965 -69.285
D	360	230.000	oude woning	120	190.000	79.309 -119.309
E	360	200.000	oude woning	120	160.000	68.965 -108.965
Gemeente	0	0	openb. ruimte	360	0	0
		1.130.000			1.169.200	-350.450
F,G,H,I,J	kavels verkocht aan aannemer 3)		5 x 96	480	499.200	499.200
Totaal	1800			1800	1.668.400	389.650
Saldo					389.650	0
Per 1000 inbrengwaarde					345	

Noten:
 1. Inbrengwaarden op onteigeningsbasis (marktwaarden OUDE SITUATIE (oud OP, geen SH) + bedrijfsschade)
 2. Uitneemwaarden = marktwaarden NIEUWE SITUATIE (nieuw OP + SH, maar vóór eventuele herbouw/nieuwbouw)
 3. Opbrengst 5 kavels is hier gemeenschappelijke opbrengst. Toedelen aan eigenaren die direct na herverkaveling verkopen geeft rekenkundig hetzelfde resultaat.

af: inbrengwaarden -1.130.000
 af: inrichting 360 m2 openbare weg c.a. -106.750 -106.750
 af: tijdelijke huisvesting C 12 mnd x 1000 -12.000 -12.000
 af: proceskosten -30.000 -30.000
-1.278.750 -148.750

Bijlage 3 Factsheet Stedelijke Herverkaveling 2013/2014

Zonder een volledige weergave te willen bieden, laat deze factsheet zien dat er een sterk toenemende belangstelling is voor herverkavelen. Deze factsheet is gebaseerd op informatie van het Kadaster en maakt onderscheid naar herverkavelen in het landelijk gebied en het stedelijk gebied. Het derde deel van deze factsheet bevat twee interessante cases, te weten Maasbracht en Zwolle.

Herverkavelen in het landelijk gebied

- 195.000 ha zit in een fase van wettelijke herverkaveling (Wilg/Landinrichting).
- In 2013 is 19.000 ha op basis van ruilaktes gepasseerd (Wilg/Landinrichting).
- In 2013 is 3.300 ha in aktes gepasseerd op basis van vrijwillige kavelruil (het Kadaster is hier als procesbegeleider bij betrokken geweest).
- In totaal zijn er 51 projecten ruilverkaveling in voorbereiding dan wel in overweging - zowel wettelijk als vrijwillig - waarvan hoogstwaarschijnlijk 5 projecten wettelijk zullen zijn. Deze 51 projecten zijn thans goed voor 33.000 ha. Echter, van veel projecten is de gebiedsafbakening nog niet bekend. Het werkelijke aantal hectares zal hoger liggen (minimaal factor 2).

Herverkavelen in het stedelijk gebied

- Naar het inzicht van het Kadaster zijn er ongeveer 40 initiatieven, die samen goed zijn voor circa 70 gebiedsopgaven. Zo ziet de gemeente Groningen bijvoorbeeld drie concrete gebieden die in aanmerking komen voor stedelijke herverkaveling. Van deze 40 initiatieven is een gedeelte privaat initiatief en een gedeelte publiek initiatief (de verdeling publiek/privaat is 50/50).
- Circa tien projecten zijn recent gestart of gaan binnenkort van start in bijvoorbeeld Zwolle, Amersfoort, Zelhem, Leiden, Zevenaar, Dordrecht, Rotterdam, Maasbracht, Sluis en Oud Beijerland. Daar het vrijwillige projecten betreft, staat of valt de doorgang van een project met de welwillendheid van de eigenaren en andere stakeholders. Dit maakt processen nu vaak stroperig.
- De processen in bijvoorbeeld Maasbracht en Sluis komen op gang omdat het proces bestuurlijk en financieel gezekerd is. Met name voor private initiatieven valt op dat dit een groot struikelblok is.
- Op diverse plaatsen worden de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling momenteel verkend. Het Kadaster is hierover in gesprek met gemeenten als Deventer, Arnhem, Kampen, Leiden, Nijmegen, Apeldoorn, en bijvoorbeeld ook met de provincies Gelderland en Zeeland.

Casus Maasbracht

Maasbracht kent twee scheepswerven en een bouwer van jachten. Deze drie bevinden zich aan een haven voorzien van een kade, maar de ruimte van de haven en de lengte van de kade voldoen niet meer. De boten worden steeds groter, de eigenaren hebben door de tijd lukraak grond aangekocht om maar te kunnen groeien en kennen nu versnipperd eigendom en ruimtegebrek. Zij moeten een schaa sprong maken. Doen ze dat niet, dan komt er ergens in de komende tien jaar een einde aan de botenbusiness. Nu kunnen ze nog schepen bouwen van 155 meter, dat moeten straks schepen zijn van meer dan 200 meter.

Door middel van slim ruilen kan een situatie worden gecreëerd die het mogelijk maakt de benodigde lengte aan kade en ruimte voor grotere schepen te bewerkstelligen. Naast de eigenaren zijn ook publieke partijen betrokken (niet in de laatste plaats omdat 450 f.t.e. van de betrokken bedrijven woonachtig is in Maasbracht). Financiën zijn grotendeels gezekerd op basis van beschikbare middelen voor herstructurering en van bijdragen van de eigenaren. Op korte termijn vinden de wenszittingen met de eigenaren plaats waarbij geïnventariseerd wordt wat de visies zijn ten aanzien van de ontwikkeling van het havengebied en wat de wensen zijn ten aanzien van grond en vastgoed.

In deze casus eindigt de Lijst van Geldelijke Regelingen (LGR) waarschijnlijk op een negatief saldo. Voor de eigenaren is dat niet per definitie een probleem. Zij beschouwen dat als een investering om ook in de toekomst het bouwen van boten te kunnen voortzetten. Het toekomstige rendement van deze business is daarmee van groter belang dan de grondkosten van de grondruil.

Casus Zwolle

Zwolle kent, net als veel andere Nederlandse gemeenten, de nodige kantorenleegstand. Met het beschikbaar komen van 30.000m² aan kantoorruimte door het vertrek van het Rijksvastgoedbedrijf verergert de situatie. Tegelijkertijd wil een grote partij kantoorruimte betrekken in Zwolle, goed voor 20.000m². Nu wil het feit dat de leegstand versnipperd zit over diverse gebouwen en diverse eigenaren. Dat zou betekenen dat - ondanks de leegstand - er geen pand beschikbaar is waar de nieuwe partij met zijn 20.000m² in zou kunnen en dus zou moeten kiezen voor nieuwbouw!

De oplossing die is gevonden, houdt in dat één gebouw wordt vrijgemaakt, dat ruimte biedt voor 20.000m². Tegelijkertijd wordt de verdere bezetting geconcentreerd doordat huurders tussen eigenaren en panden verwisselen. Hierdoor komen enkele panden volledig leeg. Deze kunnen worden getransformeerd. De gemeente Zwolle en de provincie Overijssel hebben in principe geld beschikbaar, eigenaren willen en kunnen ook wat bijdragen, en de nieuwe partij kan natuurlijk investeren. Daarmee zijn de startcondities aanwezig om met deze casus aan de slag te gaan.

Bijlage 4 Overzicht geconsulteerde organisaties en deskundigen

Van de volgende organisaties of personen heeft de commissie tijdens de consultatieronde een reactie ontvangen op het voorlopig rapport:

- a. NEPROM (de heer J. Fokkema, directeur).
- b. Vastgoed Belang (de heer mr. L.M. Miserus, beleidsmedewerker).
- c. RICS Nederland (de heer P.C. van Arnhem, Bestuur RICS Nederland, en de heren J.W. Santing MSc MRICS en ir. R. Nijzink MRICS RT).
- d. VNO-NCW / MKB Nederland (de heer ing. F.J. de Groot, teammanager milieu, energie, ruimtelijke ordening, transport en infrastructuur).
- e. VNG (de heer drs. C.J.G.M. de Vet, lid directieraad).
- f. Kadaster (mevrouw drs. Th.A.J. Burmanje, voorzitter Raad van Bestuur).
- g. Aedes (de heer ir. M.A.E. Calon, voorzitter).
- h. De heer prof. dr. E. van der Krabben, hoogleraar planologie, Radboud Universiteit Nijmegen.
- i. De heer dr. D. Muñoz Gielen, docent Radboud Universiteit Nijmegen en Universiteit van Amsterdam, beleidsmedewerker gemeente Purmerend.
- j. De Urbanisator (de heren H. van der Wal en T. Staattener).
- k. De heer mr. P.S.A. Overwater en mevrouw ir. C.A.C. Frikkee MRICS RT, Overwater Kenniscentrum.

De essayschrijvers¹⁰

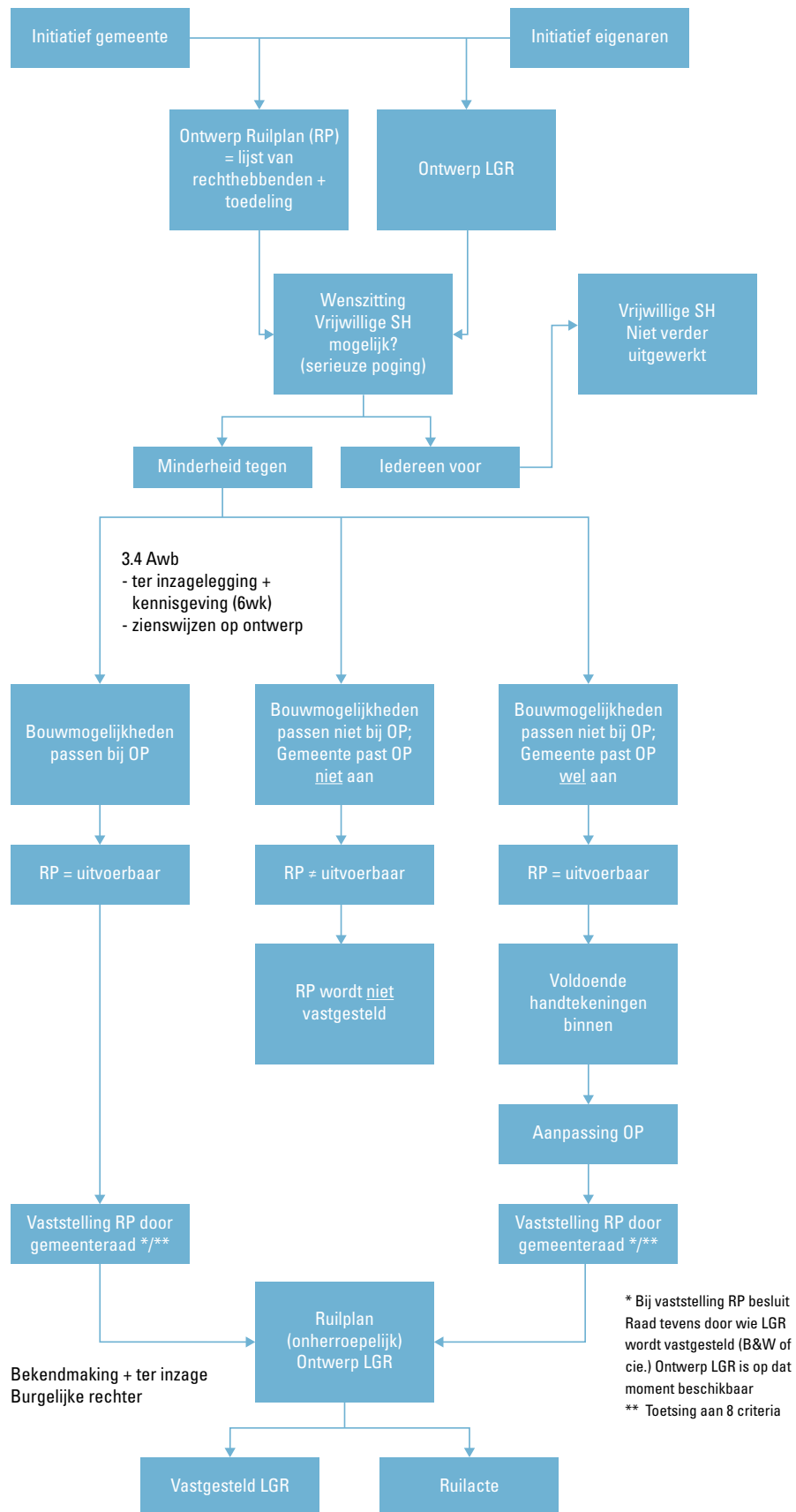
- l. De heer mr. J.F. de Groot, advocaat en partner Houthoff Buruma.
- m. De heer J.A.M. van den Brand, VD2 Advies b.v., partners in grondbeleid.

Het IPO is ook gevraagd een reactie in te dienen op het voorlopig rapport, maar heeft van deze gelegenheid geen gebruik gemaakt.

Bijlage A van de separate bijlagenbundel bevat de reactienota: een samenvatting van de reacties uit de consultatieronde, inclusief de reacties van de commissie daarop. De volledige reacties van de geconsulteerde organisaties en deskundigen, evenals de essays van de heren De Groot en Van den Brand, zijn opgenomen in bijlage B van de separate bijlagenbundel.

¹⁰ De heren Van den Brand, De Groot en Overwater zijn door het Ministerie van IenM gevraagd om een essay te leveren inzake nut en noodzaak van Stedelijke Herverkaveling. De heer Overwater heeft ervoor gekozen een reactie in te dienen op het voorlopig rapport van de commissie en geen essay op te stellen.

Bijlage 5 Schema besluitvorming Stedelijke Herverkaveling



Bijlage 6 Literatuurlijst

- Deloitte (2013). Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven.
- DLG, Kadaster, LTO en IPO (2008). Verkavelen met de WILG (in opdracht van het IPO).
- Doelman, E., Bedrijventerrein (2013). De belofte van stedelijke herverkaveling; ruilen met het collectief.
- Have, G.G.M. ten, P.C. van Arnhem, T.M. Berkhout (2011). Taxatieleer vastgoed 1.
- Heesbeen, A. van, prof. mr. F. de Zeeuw (2013). Duitse herverkavelingswet wellicht toepasbaar voor Nederlandse stadsvernieuwing; Versnippering stedelijk eigendom vraagt om aangepaste wetgeving. (Voorgrond).
- Jager, J. (2012). Stedelijke herverkaveling: Boerenverstand in de stad (Vitale stad #05, september 2012, jaargang 15).
- Kadaster (2010). Stedelijke herverkaveling met de WILG: Kansrijk?
- Kadaster (2011). Omgevingsrecht en Stedelijke Herverkaveling.
- Kadaster (2012). Gronden ruilen in de stad (Terzake #4, november 2012)
- Kadaster (2013). Op weg naar een wettelijke regeling Stedelijke Herverkaveling.
- Kadaster (2013). Stedelijke Herverkaveling, een overzicht vanaf 2012.
- Kadaster (2013). Verrekening Herverkaveling; beschrijving verrekening herverkaveling onder de WILG & binnen de case Nijmegen.
- Krabben, prof. dr. E. van der, prof. mr. F. de Zeeuw (2012). Gebiedsmandje; de heilige graal? (Vitale stad).
- Krabben, prof. dr. E. van der, ir. H. van der Stoep, drs. J. Groot Nibbelink, drs. M. Bonke (2013). Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling (Real Estate Research Quarterly).
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). Aanbieden onderzoek financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven en agenda grondbeleid.
- Platform31 (2013). Verslag reis Ruhrgebied binnenstedelijke herverkaveling.
- Raatgever, A. (2014). Winkelgebied van de toekomst; Bouwstenen voor publiek-private samenwerking (Platform 31, Detailhandel Nederland, Stedennetwerk G32).
- Stroink, R. (2012). Column Stedelijke Ruilverkaveling.
- TU Delft, Onderzoeksbureau OTB (2013). Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke Herverkaveling'.
- VNG (2013). Notitie stedelijke herverkaveling voor Omgevingswet.
- VNG Magazine (2013). Bouwplannen makkelijker door juridische molen.
- Wolff, ir. H.W. de, prof. dr. ir. A.G. Bregman (2011). Herverkaveling op Ontwikkelingslocaties.
- Wolff, ir. H.W. de, prof. dr. ir. A.G. Bregman (2012). Herverkaveling: mogelijkheid van versnelling van het facilitaire grondbeleid op ontwikkelingslocaties?
- Zeeuw, prof. mr. F. de (2013). Grondbeleid: met een paar modernisering en kunnen we weer vooruit. (VHV-bulletin).
- Zeeuw, prof. mr. F. de (2011). Herverkaveling nu invoeren!

Bijlage 7 Samenstelling commissie Stedelijke Herverkaveling

De commissie Stedelijke Herverkaveling kende de volgende samenstelling:

Duco Stadig (voorzitter)	Colliers International
Rob de Boer	VNG
Arjan Bregman	Instituut voor Bouwrecht
Saskia Ferf Jentink	Ministerie van Infrastructuur en Milieu ¹¹
Niek van der Heiden	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hannie Kunst	Wethouder gemeente Nijmegen
Guido Kuijer	Senior Projectadviseur Kadaster
Pieter van Woensel	Wethouder gemeente Leiden
Herman de Wolff	Onderzoeksbureau OTB, TU Delft
Nicolette Zandvliet	NEPROM
Friso de Zeeuw	Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft
Carla de Rie (secretaris)	Lysias Advies B.V.
Hendrik van Sandick (linking pin)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu Programmadirectie Eenvoudig Beter
Julia Sondermeijer (agendalid tot 1-1-2014)	Ministerie van BZK
Geert de Joode (agendalid m.i.v. 1-1-2014)	Ministerie van BZK

De commissieleden participeren op persoonlijke titel in deze commissie.

¹¹ De vertegenwoordigers van het Ministerie van IenM in de commissie hebben de rol van toehoorder gehad en kunnen niet aan de conclusies en het advies van de commissie gebonden worden geacht.

Colofon

Tekst

Commissie Stedelijke Herverkaveling

Beeldmateriaal

Kadaster, Ministerie van IenM en Urbanisator

Vormgeving

Johan van den Tol, Zuidhorn

Drukwerk

Hakker van Rooijen, IJsselstein

Reacties naar

Secretariaat Commissie Stedelijke Herverkaveling

Postbus 2037, 3800 CA Amersfoort

T: 033 464 70 70

E: carladerie@lysiasgroup.com



**parkeren
alleen voor**
Woluck & Zandbergen