

JURIDISCH / GEBIEDSONTWIKKELING / WET- EN REGELGEVING

Wetsvoorstel maakt herverkaveling in stedelijk gebied mogelijk

Herverkaveling geeft gebiedsontwikkeling impuls

Herverkaveling kan gebiedsontwikkeling in stedelijk gebied een impuls geven.

Kantoorparken staan leeg, bedrijventerreinen verloederen, winkelgebieden kennen veel leegstand, net als woonwijken in krimpregio's. De uitdagingen zijn complex en de slagkracht van betrokken partijen, zoals gemeenten en projectontwikkelaars, vermindert. Bovendien zijn bestaande eigendomsverhoudingen vaak een obstakel om de gewenste ontwikkelingen te realiseren. Onder deze omstandigheden is stedelijke herverkaveling een nieuw instrument dat kan zorgen voor meer mogelijkheden. In juli is motie De Vries aangenomen door de Tweede Kamer die ervoor zorgt dat de inwerkingtreding plaatsvindt voor 2018.

Robin Aerts en
Monique Rus-van der Velde

Gemeenten speelden de laatste decenia een sleutelrol in de (her)ontwikkeling van gebieden. Een actieve grondpolitiek voeren met onteigening als een van de ingezette instrumenten was de gangbare aanpak. Werden de projecten te complex en de financiële risico's groter, dan participeerden projectontwikkelaars en vastgoedeigenaren binnen een publiek-private samenwerking (PPS). Die tijden zijn veranderd.

In het huidige tijdsgewricht met krimpende budgetten verschuift de rol van gemeenten en is er, grosso modo, sprake van faciliterend grondbeleid in plaats van actieve sturing. Ook projectontwikkelaars en vastgoedpartijen spelen steeds meer op safe en beperken hun financiële risico's. De bereidwilligheid om grondposities in te nemen binnen

langlopende, complexe en weinig flexibele gebiedsontwikkelingen neemt af.

Consensus als uitgangspunt Stedelijk herverkaveling anno 2014 gaat uit van het principe dat grondeigenaren en gebruikers op basis van vrijwilligheid hun gronden en vastgoed inbrengen en hun wensen over de invulling van het gebied en de verdeling van eigendom kenbaar maken. Partijen maken samen een plan voor herverkaveling waarbij aan de wensen van alle grondbezitters wordt voldaan. Eventuele waardeverschillen worden vervolgens verrekend. Bij deze aanpak is consensus hét centrale uitgangspunt. Eigendom uitruilen leidt ertoe dat recht kan worden gedaan aan de problemen binnen het gebied en aan de wensen van de eigenaren. De dynamiek en aantrekkelijkheid van een gebied kunnen zo substantieel verbeteren. Dit draagt bij aan de waardeontwikkeling van het vastgoed. De praktijk leert dat gebiedsontwikkelingen zeer complex kunnen zijn. Consensus bereiken binnen een redelijke termijn is dan niet waarschijnlijk. In zo'n situatie is stedelijke herverkaveling gedoemd te mislukken als er geen goede instrumenten zijn om herverkaveling in specifieke gevallen te kunnen opleggen.

Nieuwe wet

Op dit moment is er in Nederland – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland en Spanje – geen wettelijke regeling voor herverkaveling van stedelijk gebied. Wel hebben we in Nederland op provinciaal niveau veel ervaring met ruilverkaveling binnen het landelijk gebied. Ruilverkaveling in het landelijk gebied kent in Nederland een lange traditie. De eerste Ruilverkavelingswet stamt al uit 1924. Aanvankelijk was het de bedoeling om stedelijke herverkaveling te regelen in de nieuwe Omgevingswet. Nu duidelijk is dat de invoering van deze wet op z'n vroegst in 2018 zal plaatsvinden, is deze zomer door het aannemen van de motie De Vries in de Tweede Kamer bepaald dat het instrument stedelijke herverkaveling al eerder wettelijk zal worden geregeld. Hoe de nieuwe wet er precies gaat uitzien en wanneer deze in werking zal treden is nog niet duidelijk.

Eerste aanzetten

Afgelopen zomer publiceerde de Commissie Stedelijke Herverkaveling het rapport Grenzen Verschuiven. Het rapport bevat een aantal voorstellen en geeft aanbevelingen voor het wettelijk regelen van stedelijke herverkaveling. Daarnaast is er in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken bij elf praktijkprojecten vanuit vooral gemeentelijk perspectief gekeken naar de (on)mogelijkheden van stedelijke herverkaveling als instrument. De bevindingen zijn terug te vinden

in het rapport Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via Stedelijke Herverkaveling. Hierbij is gekeken naar zeer diverse projecten en omstandigheden. Van woning- en bedrijvenlocaties uitbreiden en de woonfunctie boven winkels herstellen tot wegen aanleggen en leegstand van kantoren en winkels terugdringen.

Opgelegde herverkaveling Volgens het rapport Grenzen Verschuiven is de kern van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling dat partijen op vrijwillige basis hun eigendommen ruilen. Bij die ruil hoeft de waarde van de eigendommen niet per se gelijk te zijn. Partijen kunnen ook andere wensen inbrengen of genoeg nemen met een eigendom dat een lagere waarde heeft maar op andere punten voordeel biedt. Hierdoor zijn er vergeleken met onteigening meer mogelijkheden om tot overeenstemming te komen.

Toch kan er soms niet aan alle wensen van de betrokken partijen worden tegemoetgekomen. In zo'n geval moet er een juridisch instrument beschikbaar zijn dat opgelegde herverkaveling mogelijk maakt. Opgelegde herverkaveling kan aan de orde zijn als een grote meerderheid van eigenaren erom vraagt (organische groei), maar ook als een gemeente het initiatief neemt en de meerderheid van de eigenaren meekrijgt (uitnodigingsplanologie). In de praktijk zal het waarschijnlijk zo zijn dat de mogelijkheid van opgelegde herverkaveling een stok-achter-de-deur is die ervoor zorgt dat eigenaren sneller zullen meewerken.

Herverkavelingsplan

Bij de inzet van het instrument opgelegde stedelijke herverkaveling is het van belang dat de kwaliteit van het gebied als geheel verbetert. Het moet evident zijn dat het algemeen belang is gediend met de voorgestelde gebiedsontwikkeling. Dit legitimeert een eventuele opgelegde herverkaveling.

Een belangrijk uitgangspunt bij stedelijke herverkaveling is dan ook een herverkavelingsplan waarover bij de meerderheid van de betrokken partijen consensus bestaat. Zo kan de gemeente het algemeen belang bepalen en goedkeuring geven aan de voorgestelde herverkaveling. Het algemeen belang kan ook blijken uit een structuurvisie waarnaar in het herverkavelingsplan wordt verwezen. Bij een (opgelegde) stedelijke herverkaveling moeten er ook duidelijke kaders zijn om de waarde van eigendommen te bepalen. De Commissie Stedelijke Herverkaveling stelt voor de in de ruilverkaveling ingebrachte eigendommen te waarderen op basis van marktwaarde vóór herverkaveling. De toebedeelde eigendommen moeten worden gewaardeerd op basis van de marktwaarde ná herverkave-



Met herstructurering van het winkelgebied reduceert Delfzijl 30 procent van het aantal winkelmeters.

ling. Na de herontwikkeling zal de waarde van de eigendommen in het gebied stijgen, zo is de verwachting. Na aftrek van kosten moet zo een positief saldo ontstaan dat weer ten goede kan komen aan de eigenaren in het gebied. Ervaring uit de proefprojecten leert dat waardebeoordeling een lastige zaak kan zijn. Vooral als het gaat om vastgoed. Zo hebben kantoorpanden die door de crisis leegstaan, vaak een hogere boekwaarde dan de huidige marktwaarde. Voor eigenaren kan dit een belemmering zijn om vrijwillig mee te doen binnen een stedelijke herverkaveling. Pas als er intern voldoende is afgewaardeerd, zijn er ook financieel gezien mogelijkheden

Opgelegde herverkaveling wordt stok-achter-de-deur

om mee te werken aan een kwaliteitsverbetering van een kantorengedebied en kan de boekwaarde aan het einde van een herverkavelingstraject zelfs stijgen vergeleken met de oorspronkelijke situatie.

Rechtsbescherming

Uiteraard geldt dat de wettelijke regeling moet voorzien in goede rechtsbescherming voor partijen die bezwaren hebben tegen de voorgestelde ruil of het niet eens zijn met de financiële afwikkeling. Binnen de proefprojecten blijkt dat de mogelijkheid van compensatie en een opt-out regeling belangrijke aandachtspunten kunnen zijn om eigendomsrechten te beschermen of om niet aan een herverkaveling mee te doen en het gebied te verlaten. Dit speelt vooral een rol als de herverkaveling geen direct voordeel biedt voor een eigenaar, maar vooral het algemeen belang dient,

bijvoorbeeld bij de aanleg van een nieuwe uitvalsweg.

Gereedchapskist

Opgelegde stedelijke herverkaveling is één van de instrumenten die kan worden ingezet om een beoogde gebiedsontwikkeling te realiseren. (Opgelegde) stedelijke herverkaveling is niet het enige instrument. De ervaring bij gebiedsontwikkelingen leert dat de kans op succes het grootst is als verschillende (juridische) instrumenten naast elkaar worden gebruikt. Dat kan als stedelijke herverkaveling wordt gecombineerd met bijvoorbeeld de instrumenten die de Crisis- en herstelwet kent.

Naast juridische instrumenten zijn vaak aanvullende financiële regelingen nodig om de (voor)financiering voor alle partijen mogelijk te maken. Eigenaren kunnen hiervoor onderling regelingen treffen, zodat beperkte financiële slagkracht van een van de eigenaren de doorgang van een project niet hoeft te belemmeren. Daarnaast is denkbaar dat de gemeente een financiële bijdrage levert, bijvoorbeeld omdat de gebiedsontwikkeling aansluit bij haar beleid. Iedere gebiedsontwikkeling is uniek en vraagt om creativiteit, partijen bij elkaar brengen en niet in de laatste plaats juridisch maatwerk. Een (nieuw) wettelijk kader voor stedelijke herverkaveling breidt het arsenaal aan mogelijkheden – de gereedchapskist – voor gebiedsontwikkeling verder uit en maakt deze completer. Daarmee kan, ook in het huidige tijdsbestel, worden getimmerd aan een solide en toekomstbestendige ontwikkeling in stedelijke gebieden.

OVER DE AUTEURS

Robin Aerts en Monique Rus-van der Velde zijn advocaat bij Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn advocaten en notarissen.

MEER INFORMATIE

Monique.rus@pelsrijcken.nl
Robin.aerts@pelsrijcken.nl