



RAPPORT

Onderzoek verplichte stedelijke herverkaveling

Arjan Raatgever, Martin Stout, Sophie Hoogendijk (Twynstra Gudde)
Linda Dekkers, Tom Hagens (KuiperCompagnons)

December 2020



Samenvatting

Verplichte stedelijke herverkaveling

Verplichte stedelijke herverkaveling is een juridisch-planologisch instrument dat op dit moment niet bestaat in Nederland. Een regeling op dit vlak zou – op hoofdlijnen – mogelijk moeten maken dat grond- of vastgoedeigenaren in een gebied kunnen worden gedwongen om grond en gebouwen te ruilen, mits de gemeente oordeelt dat dit nodig is om een publiek wenselijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. In het huidige ruimtelijke ordeningsregime en het toekomstige regime, onder de Omgevingswet, bestaat er geen instrumentarium dat eigenaren dwingt om deel te nemen aan een gebiedsontwikkeling. Gemeenten kunnen grond- of vastgoedeigenaren wel onteigenen, waarna gemeenten deze bezittingen verwerven en zelf inbrengen in een gebiedsontwikkeling. Dit vergt echter actieve juridische en financiële bemoeienis van een gemeente en dat is niet altijd mogelijk of gewenst. Een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling zou mogelijk moeten maken dat, onder een set van voorwaarden, doorbraken in gebiedsontwikkelingen kunnen worden gemaakt omdat grond- of vastgoedeigenaren kunnen worden verplicht om binnen een aangewezen gebied onroerende zaken samen te voegen, te verkavelen en her te verdelen, en elkaar financieel te vergoeden voor de inbreng van eigendommen, zonder dat de gemeente daaraan deelneemt in privaatrechtelijke zin.

Opzet onderzoek

In dit onderzoek is op basis van deskresearch, expertsessies en vier fictieve situaties van gebiedsontwikkeling onderzocht wat de mogelijke effecten kunnen zijn van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling, welke aandachtspunten hieraan verbonden kunnen worden voor de vormgeving van zo een regeling en welke nadere uitzoekpunten er zijn op basis van de behandeling van de casuïstiek. Deze fictieve cases zijn voorbeelden van gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij verplichte stedelijke herverkaveling mogelijk een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het reeds ontwikkelde instrumentarium onder de Omgevingswet. Het betreft veelvoorkomende projecten in het bestaande stedelijke gebied die alleen kunnen worden uitgevoerd als de eigendomsverhoudingen worden gewijzigd en die met het bestaande instrumentarium niet eenvoudig zijn op te lossen. In het onderzoek is in het bijzonder gekeken naar effecten van een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling op het gebied van doeltreffendheid van de ontwikkeling, doorlooptijd, businesscase, rechtspositie van de eigenaren en de positie van de gemeente in de ontwikkeling.

Gevonden effecten verplichte stedelijke herverkaveling

Wat betreft de onderzochte effecten van de introductie van een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling zijn de conclusies:

- In alle drie van de vier fictieve cases van gebiedsontwikkeling (casus 1, 2 en 3) die in dit rapport zijn onderzocht, kan het gebiedsontwikkelingsproject met behulp van de huidige instrumenten van de Omgevingswet worden gerealiseerd, mits de gemeente bereid is tot onteigening. In dat geval is verplichte stedelijke herverkaveling als aanvullend instrument niet nodig om de gebiedsontwikkeling doorgang te laten vinden.
- In de casus 4 (modernisering bedrijventerrein) bestaat er een kans dat de gebiedsontwikkeling geen doorgang kan vinden, omdat er wellicht onvoldoende juridische basis is voor onteigening van een eigenaar die onwillig staat tegenover de door de gemeente beoogde gebiedsontwikkeling. Als dat inderdaad het geval zou zijn, dan ontbreekt waarschijnlijk ook de juridische basis voor de toepassing van een regeling van



verplichte stedelijke herverkaveling. Dan zou de introductie van een dergelijk instrument in deze casus dus niet van meerwaarde zijn.

- Echter, in de omstandigheid dat een gemeente om financiële, politieke of organisatorische redenen¹, niet tot onteigening wil of kan overgaan, dan kan een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling, afhankelijk van de precieze vormgeving, in casus 1, 2 en 3 mogelijk wel een doorslaggevend instrument zijn om een vanuit publiek belang wenselijke gebiedsontwikkeling doorgang te laten vinden.
- Door de introductie van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling zal zowel de rechtspositie als de onderhandelingspositie van eigenaren veranderen.
 - De rechtspositie van eigenaren verandert, doordat de gemeente de bevoegdheid krijgt om grond- of vastgoedeigenaren te dwingen om grond of gebouwen in te brengen in een voorgenomen gebiedsontwikkeling. Na uitvoering van die gebiedsontwikkeling moeten eigenaren een ander kavel of stuk vastgoed als vervangend bezit accepteren. Daarbij moet worden aangemerkt dat het in het stedelijk gebied vaak niet te garanderen is dat een eigenaar na de herverkaveling een eigendom terugkrijgt van gelijke aard en gebruiksmogelijkheden, zoals gebruikelijk in herverkaveling in het landelijk gebied volgens de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de variëteit aan functies en locaties in stedelijke gebied veel groter is en er vaak sprake is van functieveranderingen in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De sloop-nieuwbouwprojecten die in dit rapport zijn uitgewerkt, illustreren dat.
 - De onderhandelingspositie van eigenaren zal vooral veranderen in gebieden waar de gemeente niet bereid is tot onteigening, maar wel tot een verplichte stedelijke herverkaveling. In de huidige situatie, zónder een instrument van verplichte stedelijke herverkaveling, kunnen eigenaren op sleutelposities bij (vrijwillige) onderhandelingen over verkoop of ruil van grond hoge prijzen bedingen als bij hen bekend is dat de gemeente het onteigeningsinstrument niet zal inzetten. Zij kunnen in die situatie immers niet worden gedwongen tot medewerking. Als er een wettelijke regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling is, die gemeenten wél bereid zijn om in te zetten, dan vervalt deze onderhandelingspositie.
- Wat betreft het effect op de positie van gemeenten geldt dat de overheid met een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling een nieuw grondbeleidsinstrument zou krijgen, waarbij zij zelf geen financiële positie in een gebiedsontwikkeling inneemt. Dit betekent overigens niet dat de gemeente zich 'passief' opstelt. De procedure van een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling zal waarschijnlijk vergelijkbare kenmerken hebben als die van een herverkaveling in het landelijk gebied, met wenszittingen, een ruilbesluit, onderlinge verrekeningen en de daarmee verbonden rechtsbeschermingsprocedures. De werklast die dat met zich meebrengt, zal naar verwachting niet minder zijn dan de werklast bij een onteigeningsprocedure. De gemeente moet dus tijd en aandacht besteden aan het begeleiden van het proces dat een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling zou vragen.

De wijze waarop en mate waarin de effecten optreden is sterk afhankelijk van de precieze vormgeving van de regeling. Omdat op dit moment geen daadwerkelijke regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling bestaat of is vormgegeven – dit onderzoek is juist bedoeld om de contouren daarvan te onderzoeken – zijn in de casusbehandelingen aannames hierover gedaan, met name het zoveel mogelijk volgen van de herverkavelingsprocedure uit de Wet inrichting landelijk gebied (WILG).

¹ Bijvoorbeeld vanwege de (reële of vermeende) financiële risico's die dat met zich meebrengt, omdat dit niet past bij de politieke opvatting over de rol van de overheid in ruimtelijke ontwikkeling of omdat het ambtelijk apparaat daar niet op is ingericht.



Elementen van een regeling voor vsh

Uit de behandeling van de casuïstiek zijn een aantal elementen voor een eventuele regeling voor verplichte herverkaveling naar boven gekomen, die wij hieronder benoemen. Deze lijst is niet uitputtend en dient slechts als input voor de eventuele nadere vormgeving van een regeling.

Noodzakelijke elementen:

- De gemeente moet bereid zijn om een omgevingsplan vast te stellen waarin het eindbeeld na de herverkaveling is vastgelegd, omdat dit de meest logische juridische grondslag wordt het uitvoeren van een verplichte herverkaveling;
- Uitgangspunt van de procedure van vsh zal moeten zijn dat de gemeente plannen voor gebiedsontwikkeling in nauwe samenwerking met eigenaren en gebruikers opstelt. Eigenaren en gebruikers zullen alleen bij uitzondering worden gedwongen om tegen hun wil aan een herverkaveling deel te nemen. Dat is alleen aan de orde als is gebleken dat geen algehele overeenstemming kan worden bereikt. De gemeente moet kunnen motiveren dat vsh noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen die zij beoogt;
- De regeling vsh moet sloop-nieuwbouw mogelijk maken;
- De regeling vsh moet voorschriften bevatten over hoe benodigde investeringen, risico's en winsten in een herverkaveling onder deelnemende eigenaren worden verdeeld, óók onder eigenaren die uit het gebied verdwijnen in de nieuwe situatie;
- De regeling vsh moet voorschriften bevatten over de relatie tussen het ingebrachte en uit te nemen vastgoed, qua aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden én qua waarde, óók als terugnemen van bezittingen van gelijke aard etc. geen optie is in het nieuwe plan;
- De regeling vsh moet zo zijn vormgegeven dat er uiterlijke termijnen zijn voor het vaststellen van een ruilplan en financiële verevening en met duidelijke grondslagen voor op basis waarvan het ruilplan en de financiële verevening worden vastgesteld. Dit om te voorkomen dat betrokken eigenaren bepaalde stappen in het vsh-proces te lang kunnen uitstellen.

Niet noodzakelijke, maar denkbare elementen:

- Er wordt een randvoorwaarde ingebouwd dat vsh voor een individuele eigenaar (of deze nu voor- of tegenstander is) er nooit toe kan leiden dat deze verplicht wordt om een verlieslatende vastgoedexploitatie te aanvaarden. Een eigenaar zou hier wél vrijwillig voor moeten kunnen kiezen;
- De regeling vsh het mogelijk maakt om partijen geldelijk te vergoeden als zij niet (willen) terugkomen in de nieuwe, herverkavelde situatie (grondslag daarvoor n.t.b.);
- De grondslag voor de regeling vsh zou zodanig ruim kunnen zijn, dat de vanuit het publieke belang meest effectieve verkaveling prevaleert boven een verkaveling die vanuit het publieke belang minder optimaal is, maar de wensen van een of enkele tegenstanders beter accommodeert;
- Een meerderheid van de eigenaren (precieze aandeel nader te bepalen) in het betreffende gebied is voorstander van de herverkaveling.



Reflectie van geraadpleegde experts

Meerdere experts die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd (zie bijlage 1), stelden dat gemeenten ten alle tijden bereid moeten zijn om het volledige tot hun beschikking staande instrumentarium (inclusief onteigening) in te zetten ten behoeve van een ruimtelijke ontwikkeling. Vanuit dit uitgangspunt is er in hun ogen weinig toegevoegde waarde van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling, zoals deze in dit onderzoek is gehanteerd. In hun ogen zou de gemeente in alle vier de casus immers in staat zijn om de gewenste gebiedsontwikkeling mogelijk te maken zonder een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling, mits men bereid zou zijn om onteigening toe te passen.

De experts zagen wel een mogelijke meerwaarde in een alternatief model van verplichte stedelijke herverkaveling, onder de werktitel 'verplichte GEM' (gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij). Deze vorm van verplichte stedelijke herverkaveling zou van meerwaarde kunnen zijn in situaties waarin binnen een groter (binnenstedelijk) ontwikkelgebied eigenaren of groepen eigenaren aanwezig zijn die zelfrealisatie willen plegen, maar alleen de winstgevende delen van de gebiedsontwikkeling als geheel willen realiseren. De publiekelijk gewenste integrale gebiedsontwikkeling als geheel, inclusief onrendabele delen, komt daardoor niet tot stand en er ontstaat een patstelling. Mogelijk zou een vorm van verplichte stedelijke herverkaveling in deze situaties van meerwaarde kunnen zijn. De verdere uitwerking van dit alternatieve model voor een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling – die niet is getoetst in de voor dit onderzoek ontwikkelde casuïstiek – zou onderwerp kunnen zijn van verder onderzoek.



Inhoudsopgave

1. Aanleiding	7
2. Aanpak	10
3. Beknopte inhoudelijke inleiding	13
4. Toepassing van verplichte stedelijke herverkaveling op vier fictieve situaties van gebiedsontwikkeling	20
4.1. <i>Casus 1: Herstructurering in een centrumgebied van een middelgrote stad</i>	21
4.2. <i>Casus 2: Verdichting in een woonwijk in een middelgrote stad</i>	29
4.3. <i>Casus 3: Kleinschalige (woningbouw)ontwikkeling, met 'omklap' van bedrijventerrein</i>	38
4.4. <i>Casus 4: Modernisering en intensivering van een verouderd bedrijventerrein</i>	47
5. Conclusies	55
5.1. <i>Effecten van de inzet van verplichte stedelijke herverkaveling in de casuïstiek</i>	55
5.2. <i>Elementen van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling</i>	58
5.3. <i>Nadere uitzoekpunten voor verplichte stedelijke herverkaveling</i>	59
Bijlage 1. Geraadpleegde experts en klankbordgroep	60
Bijlage 2. Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten	61
Bijlage 3. Bronnen	62



1. Aanleiding

Voorgeschiedenis

De mogelijke introductie van een verplichtende regeling voor stedelijke herverkaveling (hierna 'verplichte stedelijke herverkaveling', of 'vsh') is in de loop der jaren diverse malen verkend. Er zijn verschillende redenen geweest waarom een dergelijke regeling als wenselijk werd beschouwd. Er is gewezen op het succes van herverkavelingen in het buitengebied (volgens de voormalige Landinrichtingswet en de huidige Wet inrichting landelijk gebied) en het feit dat in andere landen, niet alleen voor het landelijk gebied, maar ook voor het stedelijk gebied een verplichtende regeling voor herverkaveling bestaat (zoals bijvoorbeeld het planologisch instrument *Umlegung* in Duitsland).

Tijdens de vorige economische crisis (vanaf ongeveer 2010) besloten veel gemeenten dat zij in de toekomst minder financiële risico's in gebiedsontwikkelingen wilden lopen, in sommige gevallen als gevolg van geleden verliezen op grondtransacties. Bij hen ontstond hierdoor een behoefte aan nieuwe werkwijzen om gebiedsontwikkelingen te stimuleren en faciliteren, met een meer risicodragende rol voor ontwikkelende partijen en een beperktere financiële betrokkenheid van gemeenten (onder termen als organische gebiedsontwikkeling, uitnodigingsplanologie of globaler bestemmen). Daarbij werd de introductie van een regeling als vsh als een interessante mogelijkheid gezien. Vsh zou mogelijk moeten maken dat een meerderheid van grond- of vastgoedeigenaren in een gebied een minderheid zou kunnen dwingen om mee te doen aan een beoogde gebiedsontwikkeling, mits de gemeente oordeelt dat het publieke belang hiermee (ook) gediend is. Daarmee zouden de risico's van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling bij private partijen kunnen blijven en gemeenten minder of geen financiële risico's hoeven te nemen om een vanuit publiek oogpunt gewenste gebiedsontwikkeling voortgang te laten vinden.

Met de huidige ruimtelijke regelgeving is een dergelijke vorm van dwang zónder de financiële tussenkomst van de gemeente niet mogelijk. De enige mogelijkheid om weerstand van specifieke eigenaren in een gebiedsontwikkeling te overwinnen – als vrijwillige verkoop niet mogelijk is – is het overgaan tot onteigening van eigendommen op basis van de Onteigeningswet. In die wet is onder meer geregeld aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat een overheid (in de praktijk van gebiedsontwikkeling vaak een gemeente) kan overgaan tot onteigening, hoe de procedure van onteigening verloopt, hoe de hoogte van de vergoeding voor de onteigende bezittingen wordt bepaald en welke mogelijke (overige) schade aan de betreffende eigenaar moet worden vergoed door de overheid.

Commissie Stedelijke herverkaveling

Tijdens de voorbereidingen van de Omgevingswet is medio 2013 besloten om de adviescommissie Stedelijke herverkaveling in het leven te roepen. Deze commissie werd gevraagd om een voorstel op te stellen van een regeling voor vsh die zou kunnen worden opgenomen in de Omgevingswet. Het advies van deze commissie verscheen in juni 2014. De commissie omschreef stedelijke herverkaveling als "stedelijke pendant van de herverkaveling in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied". In haar advies was de commissie positief over de meerwaarde van de introductie van een regeling voor vsh, omschreef op hoofdlijnen hoe deze regeling eruit zou kunnen zien en gaf een voorbeeld van de werking van de regeling middels de behandeling van een fictieve gebiedsontwikkelingscasus.²

² Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014). *Grenzen verschuiven. Eindrapportage Commissie Stedelijke Herverkaveling*.



Stimuleringsprogramma en regeling stedelijke kavelruil

Op basis van dit advies besloot het Kabinet om een regeling van vrijwillige stedelijke kavelruil uit te werken die vervolgens is opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom, en daarmee in (het wetsvoorstel voor) de Omgevingswet. Stedelijke kavelruil is een regeling die een groep eigenaren die daarvoor openstaat, faciliteert om in het kader van een gebiedsontwikkeling gezamenlijk de grenzen van hun eigendommen (kavels) te herschikken en ter afsluiting een verrekening te laten plaatsvinden. Eigenaren zijn echter niet verplicht om deel te nemen aan een kavelruilproces. Daarmee verschilt stedelijke kavelruil van het idee achter verplichte stedelijke herverkaveling. Overigens, stedelijke kavelruil kan wel worden ingezet in combinatie met onteigening, in het geval dat niet alle eigenaren vrijwillig willen meewerken aan een beoogde herverkaveling. In dat geval is wel voldoende juridische grondslag voor de onteigening nodig. Ook is een financiële bemoeienis van de gemeente nodig omdat zij de onteigeningsprocedure moet uitvoeren, de onteigende bezittingen en geleden schade van de onteigende eigenaren moet vergoeden en het eigendom van de betreffende eigenaar vervolgens in bezit krijgt.

Bij de introductie van de regeling van vrijwillige stedelijke kavelruil in 2015 schreef het Kabinet dat een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling in zijn ogen een te grote ingreep in het eigendomsrecht zou betekenen, omdat door de ongelijksoortigheid van onroerende zaken in het stedelijk gebied niet kan worden gegarandeerd dat eigenaren na de herverkaveling zaken van 'dezelfde aard en hoedanigheid' zullen ontvangen als zij hebben ingebracht, zoals in de Wet inrichting landelijk gebied is opgenomen.³ Het Kabinet raakte hier aan een wezenlijk verschil tussen herverkaveling in het stedelijk gebied en in het landelijk gebied. In het landelijk gebied staat in veel gevallen tegenover de inbreng van een bepaald landbouwperceel de ontvangst van gronden (en eventuele opstallen) van dezelfde aard en gebruiksmogelijkheden. Het stedelijk gebied is complexer ingericht: er is sprake van een hogere dichtheid en grotere diversiteit van bebouwing en functies. Binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen bestaan vaak uit een verandering van deze bebouwing en functies. Dat maakt het lastiger, en in veel gevallen onmogelijk, om alle eigenaren die bezittingen in een stedelijke herverkaveling inbrengen bezittingen 'van dezelfde aard en hoedanigheid' terug te geven in het eindbeeld van een stedelijke herverkaveling. Het Kabinet vond het daarom een te grote ingreep in het eigendomsrecht om deelname aan stedelijke herverkaveling verplicht te maken.

Om gemeenten de mogelijkheid te geven om ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet al aan de slag te gaan met vrijwillige stedelijke kavelruil, werd in 2016 het Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil gestart door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Kadaster. Het Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil bestond uit tien pilots waarin geëxperimenteerd werd met de toepassing van stedelijke kavelruil en is per mei 2019 afgerond.

Aanleiding tot dit onderzoek

In het laatste jaarverslag van het Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil werd teruggeblikt op de ervaringen met (vrijwillige) stedelijke kavelruil en ook gereflecteerd op het eventuele nut en noodzaak van een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling. In dat jaarverslag werd geconstateerd dat de ervaringen en lessen van het stimuleringsprogramma Stedelijke kavelruil op het punt van verplichte stedelijke herverkaveling niet eenduidig zijn geweest.⁴ Volgens het jaarverslag is het nog steeds de vraag of een regeling voor vsh een toegevoegde waarde zou hebben ten opzichte van de vrijwillige regeling, en dienen de concrete mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling in de praktijk onderzocht te worden. Geconstateerd wordt dat een verdere (politieke) discussie over dwang en eigendomsrecht geen uitsluitsel kan geven over de meerwaarde van herverkaveling, en dat de potentiële meerwaarde alleen aangetoond kan worden in de praktijk.⁵ Voorts werd geconstateerd dat het zinvol is om uit te werken hoe een

³ Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, M.H. (2015). *Kamerstuk 27581, nr. 53. Grondbeleid en Omgevingsrecht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil* p.34.



verplichte vorm van stedelijke herverkaveling eruit zou kunnen zien, op welke wijze die praktisch kan worden toegepast en welke effecten die heeft in kosten, tijd en dergelijke. De regering heeft in de beantwoording van Kamervragen over de Omgevingswet⁶ aangegeven dit verder te onderzoeken. In het plenaire debat over de Omgevingswet heeft de Minister toegezegd de resultaten van dat onderzoek en de conclusies die de regering daaraan verbindt aan de Tweede Kamer aan te bieden. Deze toezegging is vervolgens nogmaals bevestigd in het plenaire debat met de Eerste Kamer over de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.⁷

Dit onderzoek geeft invulling aan deze toezeggingen van de regering aan de Eerste en Tweede Kamer. Het doel ervan is om als basis te dienen voor de regering en de Tweede Kamer om conclusies te kunnen trekken over de effecten en mogelijke meerwaarde van een dwingende regeling voor stedelijke herverkaveling, als aanvulling op het instrumentarium van de Omgevingswet (waaronder stedelijke kavelruil).

Opdracht aan TwynstraGudde en KuiperCompagnons

De opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken aan de samenwerkende adviesbureaus TwynstraGudde en KuiperCompagnons was als volgt geformuleerd:

Het onderzoek zal bestaan uit 3 onderdelen:

1. Op basis van verschillende trajecten waarin de mogelijke toepassingen van stedelijke herverkaveling zijn verkend (o.a. pilots stimuleringsprogramma), en de expertise van daarbij betrokken partijen, voorbeeldmatige praktijksituaties benoemen waarbij inzet van een dwingende vorm van stedelijke herverkaveling denkbaar is. Dit eerste onderdeel van het onderzoek zal niet de vorm van een analyse hebben, maar zal het net ophalen van reeds beschikbare verkenningen en analyses van afdwingbare stedelijke herverkaveling. De analyse van de toepasbaarheid van een dwingende vorm van stedelijke herverkaveling volgt bij onderdeel 2 en 3.
2. Een inventarisatie van de instrumenten die de Omgevingswet in deze praktijksituaties biedt om de gewenste resultaten te bereiken, waarbij in elk geval onteigening, vrijwillige stedelijke kavelruil, en de combinatie van vrijwillige stedelijke kavelruil met onteigening, worden meegenomen;
3. Een analyse van de effecten die afdwingbare SH in de genoemde praktijksituaties heeft in vergelijking met de inzet de instrumenten die de Omgevingswet biedt. Er zal in elk geval worden beschreven wat de effecten zijn in termen van doeltreffendheid, tijd, kosten/risico's, de rechtsbescherming van de eigenaar en de positie van de gemeente.

De analyse moet de regering en de Tweede Kamer een voldoende basis bieden om conclusies te kunnen trekken over de meerwaarde van een dwingende regeling voor stedelijke herverkaveling, en over hoe een eventuele regeling eruit moet zien om die meerwaarde te hebben.

⁶ Van Veldhoven-van der Meer, S. (13 december 2019). *Aanbiedingsbrief beantwoording Kamervragen ontwerp-Aanvullingsbesluit grondeigendom*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). *Handeling 35133, nr. 10, item 22. Grondeigendom Omgevingswet*.



2. Aanpak

Het doel van dit onderzoek is om de regering en de Tweede Kamer voldoende basis te bieden om conclusies te kunnen trekken over de effecten en de eventuele meerwaarde van een dwingende regeling voor stedelijke herverkaveling, als aanvulling op het reeds ontwikkelde publiekrechtelijke instrumentarium van de Omgevingswet.

Zo realistisch mogelijke denkexerctie

Omdat een regeling voor verplichte stedelijke herkaveling (vsh) nog niet precies is gedefinieerd en het nut en de noodzaak nog niet vastgesteld, kunnen de effecten van een dergelijke regeling in dit stadium niet worden onderzocht door de regeling toe te passen in de werkelijkheid. Dit zou een substantiële wijziging van regelgeving vergen. Het doel van het onderzoek is nu juist om een basis te bieden voor een afweging of het wijzigen van regelgeving en eventueel mogelijk maken van vsh van meerwaarde zou zijn. De aanpak van het onderzoek is daarom opgezet als een zo gestructureerd en realistisch mogelijke denkexerctie over een situatie waarin deze regeling wél zou bestaan.

Inventarisatie instrumenten Omgevingswet

Om het onderzoek goed te kunnen opbouwen, is eerst een beknopte inventarisatie gemaakt van de (grond)beleidsinstrumenten die binnen de Omgevingswet beschikbaar komen. Hierin zijn met name de instrumenten onteigening, vrijwillige stedelijke kavelruil, en de combinatie van vrijwillige stedelijke kavelruil met onteigening meegenomen. In hoofdstuk 3 hebben we deze inventarisatie verwerkt in een beknopte inhoudelijke inleiding van het onderzoek.

Onderzoek op basis van fictieve casuïstiek

Vervolgens zijn vier fictieve situaties van gebiedsontwikkeling opgebouwd. Deze specifieke situaties zijn ontwikkeld op basis van een literatuurstudie, gesprekken met gebiedsontwikkelingsadviseurs, de betrokken experts en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Bij de opbouw van de casuïstiek is bewust gezocht naar, ten eerste, een diversiteit in praktijksituaties en omstandigheden die typisch zijn voor de gebiedsontwikkelingsopgaven die op dit moment in Nederland spelen en, ten tweede, naar situaties waarin meerwaarde van een regeling voor vsh verwacht zou kunnen worden. Met name het eindrapport van de commissie Stedelijke herverkaveling (2014) en het laatste jaarverslag van het Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil (2018) zijn hierbij in ogenschouw genomen. Ook is een quickscan gedaan naar de belangrijkste knelpunten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, waarvan de resultaten zijn verwerkt in de opbouw van de fictieve situaties, om het realiteitsgehalte te verhogen. Door middel van een sessie met externe experts (zie bijlage 1 voor een lijst van de geraadpleegde experts) is het realiteitsgehalte van de opgebouwde situaties en ontwikkelstrategieën verder aangescherpt.

De volgende vier situaties van gebiedsontwikkeling zijn uitgewerkt:

- **Casus 1: Herstructurering in een centrumgebied van een middelgrote stad**
Een aanloopstraat in een middelgrote stad bestaat uit kleine winkelpanden van diverse eigenaren. Een substantieel deel van de winkels staat leeg. Voor de kop van de straat bestaat een plan om een groep van deze panden te herstructureren tot courantere (dus: grotere) winkelpanden, in combinatie met een appartementengebouw.
- **Casus 2: Verdichting in een woonwijk in een middelgrote stad**
In een woonbuurt met een deel eigendom van een woningcorporatie, diverse eigenaar-bewoners en enkele



woningen van particuliere verhuurders, willen de gemeente en woningcorporatie graag woningen toevoegen. Hiermee wil men bijdragen aan het verminderen van het woningtekort in de stad en het verhogen van de omgevingskwaliteit in de buurt. Een deel van de overige eigenaren in het gebied wil echter niet meewerken aan dit plan.

- *Casus 3: Transformatie van een binnenstedelijk bedrijventerrein grenzend aan het buitengebied, naar een woonwijk, met 'omklappen' van het bedrijventerrein naar het buitengebied in een kleine stad.*
In een kleine stad ligt een bedrijventerrein met enkele milieuzones direct naast een woonwijk. De gemeente zou het bedrijventerrein graag verplaatsen naar het aangrenzende buitengebied, zodat op de huidige locatie van het bedrijventerrein woningen gerealiseerd zouden kunnen worden.
- *Casus 4: Modernisering en intensivering van een verouderd bedrijventerrein aan de rand van een middelgrote stad.*
Aan de rand van een middelgrote stad staat een verouderd mixed-use bedrijventerrein met extensief gebruik. De gemeente wil het bedrijventerrein intensiveren, moderniseren en verduurzamen met behoud van de huidige bestemmingen. Binnen het kader van het omgevingsplan wil een aantal ondernemers een deelgebied herstructureren ten behoeve van een effectievere bedrijfsvoering.

Een uitgebreidere omschrijving van de vier fictieve situaties van gebiedsontwikkeling, inclusief kaartbeelden, wordt gegeven in hoofdstuk 4.

Opstellen ontwikkelstrategieën als onderzoeksmethode

Om de effecten van de inzet van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling inzichtelijk te maken, is gebruik gemaakt van zogenaamde ontwikkelstrategieën.

Omdat de inzet van grondbeleidsinstrumentarium een integraal onderdeel is van het opzetten van een ontwikkelstrategie, is deze methodiek een toepasselijke methode om, in een fictieve situatie, de effecten van een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling af te zetten tegen de inzet van het beschikbare instrumentarium in de Omgevingswet. Hiertoe is voor iedere casus:

- Een eerste ontwikkelstrategie opgesteld met de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet, maar zónder de inzet van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling;
- Een tweede ontwikkelstrategie opgesteld met de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet en mét de inzet van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling.

Gehanteerde waardegrondslag

Voor het bepalen van de effecten van verplichte stedelijke herverkaveling is de gehanteerde waardegrondslag voor in te brengen en uit te nemen grond en vastgoed een cruciaal aspect. Bij de uitwerking van de casuïstiek is ervan uitgegaan dat de waardegrondslag bij vsh aansluit bij de reeds bestaande waardegrondslag uit de Ontheigeningswet. De waardegrondslag voor het berekenen van de schadevergoeding bij onteigening is de werkelijke waarde bij verkoop op de vrije markt. Deze wordt bepaald door een (of meerdere) onafhankelijke taxateur(s).⁸

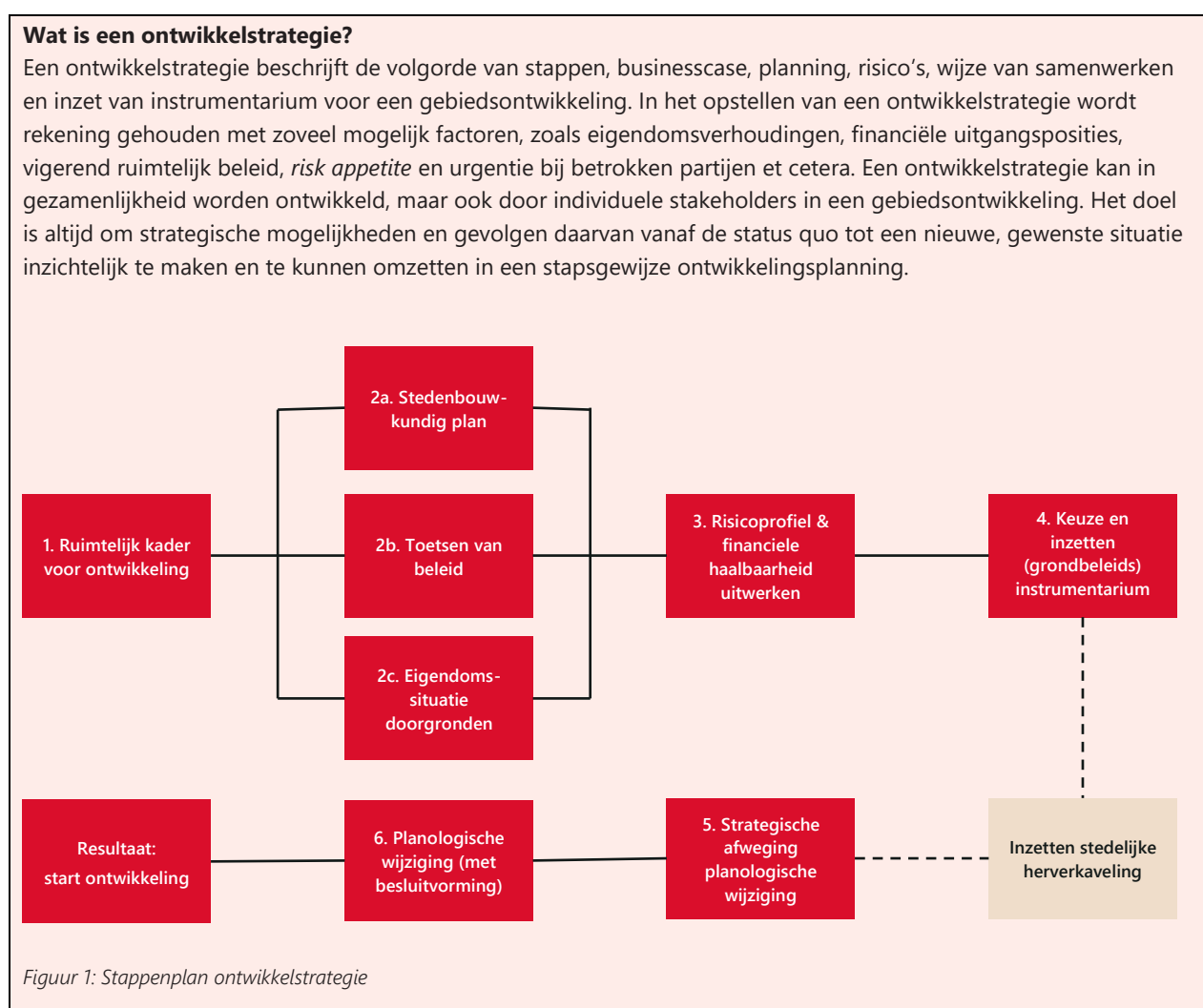
⁸ N.B.: Als voor vsh zou worden aangesloten bij de waardegrondslag van ruilverkaveling in het landelijk gebied, zoals omschreven in de WILG, dan zullen in het stedelijke gebied twee grondmarkten ontstaan. De grondslag voor het waarderen van de inbrengwaarde bij herverkaveling is namelijk de gebruikswaarde in de huidige functie. Die waarde zal in het stedelijk gebied in de meeste gevallen lager zijn dan de werkelijke waarde bij vrije verkoop. Dit lijkt echter niet een reële weg omdat het wettelijke systeem gebouwd is op het hebben van één waardegrondslag van een onroerende zaak, en een dergelijke



Bepalen van de effecten van verplichte stedelijke herverkaveling

Uit het verschil tussen beide ontwikkelstrategieën (één met en één zonder de inzet van vsh) per casus, kunnen uitspraken worden gedaan over de mogelijke effecten van de introductie van een regeling voor vsh. De onderzoekers hebben op basis van *expert judgment* per casus de effecten van de inzet van vsh vergeleken met de inzet van de instrumenten van de Omgevingswet. Deze effectbeoordeling is vervolgens in een tweede expertsessie geverifieerd. In hoofdstuk 4 zijn per casus reflecties van de expertgroep opgenomen. In beide expertsessies zijn aandachtspunten verzameld ten aanzien van de werking en invulling van een eventuele regeling voor vsh.

Een samenvattend schema van de onderzoeksactiviteiten is weergegeven in bijlage 2.



stap flinke (politieke) implicaties zou hebben. Ook mag van overheden worden verwacht dat zij bij de keuze voor inzet van instrumenten zich laten leiden door wat nodig is om tot functionele samenhang te komen in een gebied, en niet door de financiële uitkomst van de inzet ervan. Dit onderzoek gaat daarom uit van één waardegrondslag in het stedelijk gebied, die hetzelfde is voor onteigening als voor een eventuele regeling voor vsh.



3. Beknopte inhoudelijke inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beknopte inhoudelijke inleiding geboden op enkele relevante aspecten van het in dit onderzoek behandelde vraagstuk. De bedoeling hiervan is om het vraagstuk inhoudelijk te verduidelijken, om de keuze voor de in dit onderzoek gehanteerde aanpak toe te lichten en te onderbouwen en om een deel van de gehanteerde termen in de casusbehandelingen in hoofdstuk 4 te verhelderen.

Waarom wordt de introductie van verplichte stedelijke herverkaveling onderzocht?

Verplichte stedelijke herverkaveling wordt vaak geïnterpreteerd als een mogelijk instrument voor situaties waarin de gemeente private partijen in staat stelt om een gebiedsontwikkeling uit te voeren, waarin de gemeente zelf geen drijvende kracht is en geen (majeure) financiële risico's neemt. Met name tijdens de vorige financiële crisis heeft deze wijze van gebiedsontwikkeling aan belang gewonnen.

Een belangrijk argument dat wordt gebruikt voor de introductie van vsh is dat in de bestaande stad zich geregeld de situatie voordoet dat een vanuit publiek oogpunt wenselijke gebiedsontwikkeling, waarvoor ook private ontwikkelende partijen enthousiast zijn, geen doorgang kan vinden omdat een minderheid van eigenaren in een gebied hieraan niet wil meewerken. Het kan daarbij gaan om het ruilen van eigendommen en het veranderen van kavel- en bebouwingsgrenzen (en de daadwerkelijke bebouwing op die kavels). Voor dergelijke situaties kan een overheid (vaak een gemeente) in principe een onteigeningsprocedure starten om de benodigde eigendommen zelf te verwerven. Echter, er zijn gemeenten die onteigening niet wenselijk vinden, bijvoorbeeld vanwege hun financiële situatie, hun opvatting over de rol van een overheid in gebiedsontwikkeling, of omdat het ambtelijk apparaat daarvoor niet is geëquipeerd.

Verplichte stedelijke herverkaveling binnen de 'gereedchapskist' van de Omgevingswet

In het geval dat wordt besloten tot een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling (vsh), dan zal deze moeten worden opgenomen in de nog in te voeren Omgevingswet (Ow). De Omgevingswet vormt een bundeling van vele wetten en regels uit het nu nog geldende publiekrechtelijke regime in de ruimtelijke ordening. In dat geval zou vsh een nieuw gereedschap in het gehele grondbeleidinstrumentarium worden, met als doel om de handelingsmogelijkheden voor ontwikkelende partijen en/of gemeenten te vergroten. In dit onderzoek proberen we de werking van een mogelijke regeling voor vsh zoveel mogelijk in het licht van de gehele 'gereedchapskist' te beschouwen.

Er is een afgebakende set publiekrechtelijke instrumenten waarmee in het bijzonder een relatie bestaat tot vsh. Hieronder omschrijven we zeer beknopt om welke instrumenten het gaat en wat in hoofdlijnen de relatie is met een regeling voor vsh:

- Het **omgevingsplan** (Ow, 4):
 - o Het omgevingsplan is het instrument in de Omgevingswet waarmee de toedeling van functies in een gebied wordt verankerd. Het ligt voor de hand dat het omgevingsplan een van de grondslagen is waarop de toepassing van vsh in de praktijk zou worden gebaseerd.
 - o Met toepassing van artikel 4.18 van de Ow kan in het omgevingsplan een moderniseringslocatie worden toegewezen. Dat biedt de grondslag om met behoud van functies die een gebied heeft, verbouw, herbouw, vervangende nieuwbouw en dus herstructurering of transformatie van een locatie of van



bestaande bouwwerken te regelen.⁹ Transformatie in een gebied wordt dan geregeld met een aanwijzing tot modernisering in het omgevingsplan en vervolgens met een omgevingsvergunning die leidt tot het in overeenstemming brengen met het omgevingsplan.

- De Omgevingswet beperkt zich niet tot de belangen van een 'goede ruimtelijke ordening' (zoals de Wet ruimtelijke ontwikkeling, Wro), maar is gericht op 'het met het oog op een duurzame ontwikkeling in onderlinge samenhang evenwichtig toedelen van functies in een gebied', o.a. met het oog op een gezonde fysieke leefomgeving. De scope van de Omgevingswet is daardoor ruimer dan die van de Wro. De redenen waarom het bestuursorgaan zogenaamde 'moderniseringslocaties' aan kan wijzen lijken daarom onder de Omgevingswet ruimer dan onder de Wro.
- De Omgevingswet maakt het mogelijk om met een compleet nieuw bebouwingsplan te komen voor een locatie. Aangezien een expliciete doelstelling van de Omgevingswet de bevordering van een duurzame fysieke leefomgeving is, is het ook aannemelijk dat hiermee een slag kan worden gemaakt met transformatie op het punt van duurzaamheid en omgevingskwaliteit.
- Een omgevingsplan kan geen wijzigingen in eigendomsverhoudingen aanbrengen. In situaties waarin eigendomsverhoudingen van doorslaggevend belang zijn voor het kunnen realiseren van een initiatief, kan de betrokken overheid onder het regime van de Omgevingswet de aanpassing van eigendomsverhoudingen alleen via een onteigeningsprocedure afdwingen (zie voor een omschrijving van het instrument onteigening enkele alinea's hieronder). Het is denkbaar dat een verplichte vorm van herverkaveling hier meerwaarde biedt, omdat de overheid bij vsh niet overgaat tot verwerving van de grond, maar dat eigendommen tussen eigenaren geruild worden, al dan niet met verschuiving van kavelgrenzen.

- De regeling voor **vrijwillige stedelijke kavelruil** (Ow, 12.6)

- Bij vrijwillige stedelijke kavelruil kunnen drie of meer eigenaren afspreken dat zij bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken, op een andere manier onder elkaar verdelen, met eventuele verandering van kavelgrenzen of samenvoegingen.⁶ In aanvulling hierop maakt de regeling het mogelijk dat een kavelruil elementen van koop bevat (inbreng van geld is dus mogelijk of het inbrengen van onroerende zaken tegen betaling van geld). Een belangrijk kenmerk van de ruilovereenkomst is dat de gemaakte afspraken blijven gelden, ook bij de komst van nieuwe eigenaren. Dat is een onmisbare voorwaarde voor investeringen in planontwikkeling en het verkrijgen van hypotheekleningen.
- Deze regeling vindt zijn basis in vrijwilligheid van alle rechthebbenden.
- Een ander belangrijk verschil zit in de positie van hypotheeknemers. Bij vrijwillige stedelijke kavelruil is de hypotheeknemer vrij om al of niet zijn medewerking te verlenen aan een ruilovereenkomst. De ruilovereenkomst is niet rechtsgeldig wanneer deze niet door de hypotheeknemer(s) is ondertekend. In het denken over verplichte stedelijke herverkaveling is een aspect daarvan dat het een zogenaamde titelzuiverende werking zou kunnen hebben (net zoals onteigening dat heeft): nadat het (verplichtende) ruilbesluit is vastgesteld, bestaan alleen de zakelijke rechten die in het ruilbesluit zijn opgenomen nog, alle andere rechten niet meer. De hypotheeknemer heeft daar geen zeggenschap in.

⁹ Omgevingsweb (z.d.). *Integrale geconsolideerde versie Omgevingswet (versie 03-08-2020)*. Artikel 4.8. Geraadpleegd op <https://www.omgevingsweb.nl/publicaties/integrale-geconsolideerde-versie-omgevingswet/>.



- **Onteigening** (Ow, 11)

- **Onteigening vindt plaats in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Eisen die hieraan gesteld worden zijn:**
 - het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving,
 - noodzaak, en
 - urgentie.¹⁰
- Voor stedelijke gebiedsontwikkelingen zal vrijwel altijd de grondslag voor onteigening gevonden worden in een vastgesteld omgevingsplan.¹¹ Noodzaak ontbreekt in ieder geval als er geen overleg heeft plaatsgevonden tussen het bevoegd gezag en eigenaren om de onroerende zaken te verwerven in den minne. Ook ontbreekt noodzaak bij een succesvol beroep op zelfrealisatie.¹² Urgentie ontbreekt tenslotte als niet aannemelijk is dat binnen 3 jaar met het werk begonnen wordt.¹³ Als aan deze voorwaarden wel is voldaan, dan zijn de bij dit onderzoek geraadpleegde experts van mening dat er vrijwel altijd voldoende grond voor een geslaagde onteigening te vinden is. De onteigeningsbeschikking wordt op verzoek van het bestuursorgaan door de rechter bekrachtigd (dit is verplicht). Na bekrachtiging wordt de schadeloosstelling bepaald door de burgerlijke rechter.
- Bij een regeling van vsh zou niet het eigendom in handen van het bestuursorgaan worden gebracht, maar zou het betreffende eigendom ingebracht worden in het geheel van door alle betrokken eigenaren ingebrachte bezittingen in een beoogde gebiedsontwikkeling. Daardoor heeft het bestuursorgaan geen financiële betrokkenheid of risico's bij de herverkaveling.
- Herverkaveling zou als een minder ingrijpende inbreuk op het eigendomsrecht kunnen worden aangemerkt dan onteigening, omdat een eigenaar – afhankelijk van de precieze vormgeving van de regeling – de mogelijkheid behoudt om met een vervangend bezit in het gebied aanwezig te blijven nadat de herverkaveling is voltooid. Hierdoor is het niet ondenkbaar dat dit ruimte biedt om de drempel voor herverkaveling minder hoog te maken dan die voor onteigening. Wellicht kan hierin ook ruimte worden gevonden om het belang van mede-eigenaars mee te wegen in de beoordeling van een besluit tot vsh.
- Evenals een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling, grijpt de onteigening in op de rechtspositie van eigenaars. Voor beide instrumenten moet een voldoende rechtsbescherming gewaarborgd zijn. In dat verband wordt gewezen op het proportionaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Dat verlangt dat het middel geschikt is om het beoogde doel te bereiken, dat minder ingrijpende middelen om het doel te bereiken (subsidiariteit) afgewogen worden en dat er een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen.
- De schadevergoeding die de onteigende partij ontvangt van de overheid wordt vastgesteld door een rechter via een vastgestelde procedure. De Onteigeningswet bepaalt dat een eigenaar er door onteigening niet op achteruit mag gaan, niet in vermogen en ook niet in inkomen. Ten eerste wordt de eigenaar vergoed voor het eigendom dat hij verliest. Om de waarde daarvan te bepalen wordt een taxatie

¹⁰ Omgevingsweb (z.d.), *Integrale geconsolideerde versie Omgevingswet (versie 03-08-2020)*. Artikel 11.5. Geraadpleegd op <https://www.omgevingsweb.nl/publicaties/integrale-geconsolideerde-versie-omgevingswet/>.

¹¹ Ibid, artikel 11.6.

¹² Ibid, artikel 11.7.

¹³ Ibid, artikel 11.9.



gemaakt van de waarde in het vrije commerciële verkeer. Deze waarde wordt beïnvloed door de huidige bestemming van de grond en ook een eventueel voorziene nieuwe bestemming in de toekomst, kort na de onteigening. Daarnaast ontvangt de betreffende eigenaar een volledige vergoeding van alle schade die het directe en noodzakelijke gevolg is van de onteigening, bijvoorbeeld bestaande uit: waardevermindering van de overblijvende grond, verlies aan inkomsten, verhuiskosten, financieringskosten, belastingschade, herinrichtingskosten, advocaatkosten, andere redelijke deskundigenkosten, zoals van een taxateur, makelaar of accountant. De schadevergoeding wordt verrekend met eventuele voordelen of andere vergoedingen zoals een planschadevergoeding.

- **Kostenverhaal** (Ow, 13.6)

- o Stedelijke herverkaveling zal in het algemeen tot doel hebben om bouwactiviteiten mogelijk te maken. In dat geval is de overheid verplicht om de kosten te verhalen voor het voorbereiden en vaststellen van plannen en de aanleg van publieke voorzieningen, inclusief de indirecte kosten die daarmee samenhangen. Die kosten verhaalt zij bij de partij of partijen die daarvan profiteren – naar proportionaliteit, profijt en toerekening. Gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid om langs publiekrechtelijke weg financiële bijdragen voor aangewezen categorieën ontwikkelingen te verhalen. Denk daarbij aan kosten die het bevoegd gezag moet maken omdat ze noodzakelijk zijn voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving. Te denken valt bijvoorbeeld aan kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de aanleg of aanpassingen van wegen c.a., de aanleg van een park of recreatiegebied, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied, indien binnen het plangebied minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd dan op grond van gemeentelijk beleid wenselijk wordt geacht, een bijdrage voor sloop van woningen indien dat (bijvoorbeeld wegens krimp) gewenst is, of sloop van verouderde stallen bij realisatie van nieuwe stallen elders.¹⁴

- **Wet inrichting landelijk gebied** (Wilg)

- o Landinrichting is het inrichten van landelijke gebieden door de uitvoering van werken en de herindeling van het grondgebruik. De landinrichtingswetgeving bevat in dat verband allerlei gedoogplichten, de herverkaveling en financiële voorzieningen. Provincies zijn bevoegd tot het inzetten van het landinrichtingsinstrument. Landinrichting is naar de huidige wetgeving niet mogelijk als herkavelingsinstrument in stedelijk gebied.
- o Een belangrijk aspect van landinrichting volgens de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) is het feit dat betrokken eigenaren na een herverkaveling, voor zover mogelijk, eigendommen terugkrijgen die een gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming hebben als de eigendommen die ze hebben ingebracht. Dit is mogelijk omdat herverkaveling in het landelijk gebied veelal gaat om (relatief vergelijkbare) landbouwgrond met een agrarische bestemming.
Nota bene: in veel delen van het stedelijk gebied is er sprake van menging van functies, waardoor het minder eenvoudig is om na een herverkaveling betrokken eigenaren kavels of opstallen toe te delen met gelijke hoedanigheid en gebruiksbestemming. Dit is een aandachtspunt voor een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling.

¹⁴ Ronnes, E., Smeulders, P., Nijboer, H. & Van Eijs, J.M. (2019). *Kamerstuk 35133, nr. 34. Gewijzigd amendement van het lid Ronnes C.S. ter vervanging van dat gebruikt onder nr. 29.* Tweede Kamer der Staten-Generaal.



- Herverkaveling heeft impact op het eigendom alle eigenaren binnen een aangewezen gebied en kent in het kader van de rechtszekerheid een stevig proces, waarin de benodigde expertise en een duidelijke taakverdeling tussen de partijen verankerd is.
- **Voorkeursrecht** (Ow, 9)
 - Het voorkeursrecht regelt – kort gezegd – dat de eigenaar bij vervreemding van een onroerende zaak verplicht is de zaak eerst aan te bieden aan de rechthebbende van het voorkeursrecht, te weten de gemeente, provincie of Staat. De relatie met verplichte stedelijke herverkaveling is dat de gemeente via het voorkeursrecht de mogelijkheid heeft om een ongewenste verdere versnippering van het grondeigendom te voorkomen. Als een eigenaar wil verkopen dan heeft de gemeente het eerste recht op koop. Daarmee heeft zij meer mogelijkheden om grip te houden op de eigendomsverhoudingen in een gebied.
 - In relatie tot een regeling van vsh is een groot verschil dat een regeling vsh actief door een bestuursorgaan kan worden ingezet – eventueel mits een voldoende meerderheid van eigenaren in een gebied dit wenst –, terwijl een voorkeursrecht pas effect heeft als een eigenaar zijn grond of vastgoed wil verkopen. Voorkeursrecht is dus geen afdoende instrument voor situaties waarin een gemeente een actieve rol wil spelen bij het realiseren van een bepaalde ontwikkeling op een specifiek moment in de tijd.
 - Een ander relevant verschil met vsh is dat het gebruik maken van voorkeursrecht een financiële investering vraagt van een overheid, namelijk de aanschaf van de gronden en opstellen waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Bij toepassing van vsh is geen financiële bemoeienis van de betrokken overheid aan de orde, omdat eigenaren hun eigendommen onderling ruilen.

‘Stok achter de deur’ voor vrijwillige deelname

Een belangrijke notie in het advies van de commissie Stedelijke herverkaveling uit 2014 is de verwachting dat een wettelijke regeling van vsh in de praktijk vooral ‘als stok achter de deur’ zal fungeren. Individuele eigenaren zullen inzien dat dwarsliggen bij een gebiedsontwikkeling niet loont (zij kunnen in ultimo immers worden gedwongen tot herverkaveling), waardoor vrijwillige herverkaveling en andere vormen van vrijwillige gebiedsontwikkeling gestimuleerd zullen worden. Een dergelijke schaduwwerking gaat in de praktijk ook uit van diverse reeds bestaande ruimtelijke ordeningsinstrumenten, zoals de Wet inrichting landelijk gebied, de Afdeling grondexploitatie in de Wro en de Onteigeningswet.

Relatie tot uitdagingen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Er is een inventarisatie gemaakt van de knelpunten bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Per knelpunt is beoordeeld of vsh een oplossing zou kunnen bieden/dan wel een betere oplossing zou kunnen bieden dan het huidige instrumentarium. De focus van gebiedsontwikkeling is in de laatste jaren verschoven van uitleggebieden naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het stedelijke gebied is het beoogde werkingsgebied van vsh. In de analysefase in het kader van dit onderzoek is in een quickscan gedaan gekeken naar belangrijke knelpunten in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het doel hiervan was om het realiteitsgehalte van de op te bouwen fictieve casuïstiek te ondersteunen en om vooraf te kunnen inschatten in hoeverre vsh in potentie een oplossing zou kunnen zijn voor een of meerdere van deze knelpunten.



Knelpunt	VSH mogelijke oplossing
Geen partij met voldoende slagkracht aanwezig om een gebiedsontwikkeling te (bege)leiden	Ja
Versnipperd eigendom van grond en vastgoed (eigenaren van elkaars actiebereidheid afhankelijk)	Ja
Hoge complexiteit van de opgave (teveel 'ingrediënten')	Nee
Overheid stelt onvoldoende prioriteiten / maakt geen afwegingen	Nee
Weerstand bij gebruikers of bewoners binnen het gebied dat herontwikkeld wordt	Ja
Hoge boekwaarde (i.r.t. marktwaarde) maakt vastgoedexploitatie onrendabel	Nee
Politieke gevoeligheid / onbetrouwbaarheid gemeenteraad/College, PS/GS.	Nee
Gebiedsexploitatie heeft onrendabele top (en geen subsidies om gat te dichten)	Ja
Te weinig flexibiliteit in het programma om in te spelen op veranderende omstandigheden	Nee
Slepende juridische procedures (privaat of publiekrechtelijk)	Nee
Onvoldoende middelen om ontsluiting te bekostigen (auto, OV, fiets etc.)	Nee

Voor welke van deze problemen is vsh wellicht een oplossing?

Uit bovenstaand schema is op te maken dat de inschatting voorafgaand aan de casusbehandeling is dat vsh mogelijk zou kunnen helpen om vier van de bovenstaande knelpunten in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling op te lossen:

- Geen partij met voldoende slagkracht aanwezig om de ontwikkeling te trekken
Vsh leidt ertoe dat de gemeente de regie neemt en eigenaren bij elkaar brengt. Daarmee biedt vsh een oplossing in gebieden met een groot aantal kleine eigenaren en waar een daadkrachtig samenwerkingsverband van eigenaren ontbreekt. Er is echter wel een persoon of partij nodig die het proces van de herverkaveling wil trekken én, als die eerste rol bijvoorbeeld wordt ingevuld door een extern ingehuurd professional, medewerking van de gemeente voor (minstens) het juridisch-planologische deel.
- Versnipperd eigendom van grond en vastgoed
Het kernprobleem van een situatie van versnipperd eigendom bij een beoogde (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling is dat eigenaren van elkaar afhankelijk zijn om een bouwplan groter dan hun eigen kavel te realiseren, waarbij (een deel van) hun eigendommen ingebracht moeten worden. Er doen zich dan coördinatieproblemen voor tussen de betrokken eigenaren in termen van tijd, geld, handelingsrepertoire (op basis van financiële mogelijkheden en risico-inschatting bijvoorbeeld) en de ruimtelijke indeling van bestaande kavels. Verplichte stedelijke herverkaveling kan, onder de juiste omstandigheden en afhankelijk van de precieze inrichting van de regeling, zorgen dat deze problemen worden verminderd of opgelost door middel van een ruilbesluit.
- Weerstand bij gebruikers of bewoners binnen het gebied dat herontwikkeld wordt
Verplichte stedelijke herverkaveling kan, mogelijk zorgen dat de weerstand bij partijen in een gebied wordt verminderd of weggenomen, omdat zij zelf – weliswaar verplicht – deelgenoot worden van de gebiedsexploitatie en dus kunnen meesturen op de uitkomst en daar ook profijt van kunnen hebben. Echter, het verplichtende karakter van de herverkaveling kan bij een deel van de eigenaren/gebruikers/bewoners binnen een verkaveling ook tot weerstand tegen de ontwikkeling leiden.
- De gebiedsexploitatie heeft een onrendabele top (en er zijn geen subsidies o.i.d. om dit op te lossen)
Het is denkbaar dat het (financiële) resultaat van een onrendabele gebiedsexploitatie positief beïnvloed zou



kunnen worden door middel van een regeling van vsh. Dit is sterk afhankelijk van de precieze inrichting van de regeling vsh en heeft haken en ogen. Denkbaar is bijvoorbeeld om eigenaren te verplichten om kavels die in een beoogde gebiedsontwikkeling sterk renderend zouden zijn te combineren met kavels die in diezelfde gebiedsontwikkeling verlieslatend zouden zijn (het 'zoet' en het 'zuur' combineren). Hiertoe zou dan een vorm van vermogensoverdracht of een hoge vrijheidsgraad van het schikken van de kosten van de herverkaveling mogelijk gemaakt moeten worden in de vormgeving van de regeling voor vsh. In het verleden is deze handelwijze echter al als onwenselijk bestempeld; toen werd gesteld dat een van de randvoorwaarden voor vsh altijd zou moeten zijn dat iedere deelnemer in een verplichte herverkaveling 'erop vooruitgaat'. De regeling voor het kostenverhaal bevat hiervoor een maatstaf: een bouwplan dient een positieve grondexploitatie te hebben, dat wil zeggen dat een positief resultaat overblijft nadat van de vrij op naam prijs van het nieuw verkregen vastgoed de totale stichtingskosten en grondkosten zijn afgetrokken.

Uiteraard zijn er naast mogelijke effecten op deze bekende knelpunten van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling nog diverse andere effecten van vsh denkbaar. In de behandeling van fictieve situaties van gebiedsontwikkeling in het volgende hoofdstuk onderzoeken we verder wat de mogelijke effecten van de inzet van vsh kunnen zijn in termen van doeltreffendheid, tijd, businesscase, rechtspositie van eigenaren en de positie van de gemeente.



4. Toepassing van verplichte stedelijke herverkaveling op vier fictieve situaties van gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk worden vier fictieve situaties van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling geïntroduceerd, die zoveel mogelijk zijn gebaseerd op werkelijke situaties. Het doel van het behandelen van deze fictieve gebiedsontwikkelingen is om te toetsen welke effecten de introductie van een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling (vsh) zou hebben op deze fictieve situaties van gebiedsontwikkeling.

Per situatie wordt eerst gepoogd om de gebiedsontwikkeling *zonder* een regeling voor vsh uit te voeren, met het bestaande privaatrechtelijke instrumentarium en in het publieke regime van de Omgevingswet. Hiervoor worden de stappen gevolgd uit het model dat TwynstraGudde gebruikelijk hanteert bij het opstellen van ontwikkelstrategieën (zie het kader in hoofdstuk 2 Aanpak). Vervolgens wordt voor die situatie gekeken of de introductie van een regeling voor vsh een mogelijke meerwaarde zou hebben en zo ja, 1) wat voor effect? en 2) onder welke omstandigheden / voorwaarden treden die effecten op?

Elke casus is vergelijkbaar opgebouwd:

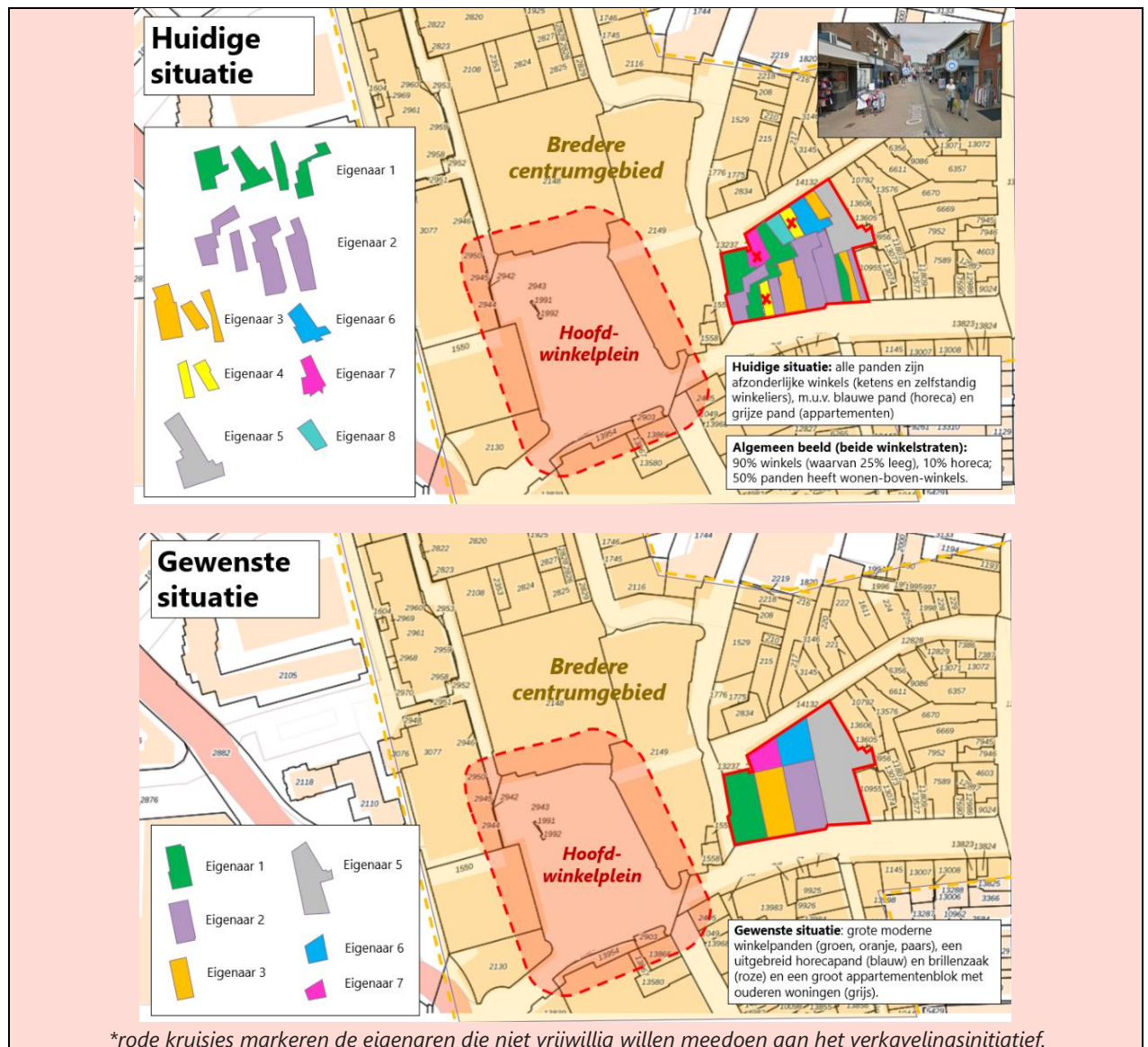
1	Aanleiding voor de gebiedsontwikkeling			
2	Stedenbouwkundige schets huidige en gewenste situatie	Gemeentelijk beleid	Eigendomssituatie in het plangebied	Mogelijke knelpunten in de gebiedsontwikkeling
3	Inschatting financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling			
4	Ontwikkelstrategie onder Omgevingswet-regime, zonder regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling		Ontwikkelstrategie onder Omgevingswet-regime, mét regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling	
5	De effecten van de inzet van vsh wat betreft: doeltreffendheid, doorlooptijd, rechtsbescherming, businesscase en positie van de gemeente			



4.1. Casus 1: Herstructurering in een centrumgebied van een middelgrote stad

Stap 1. Aanleiding voor de gebiedsontwikkeling

In het centrum van een middelgrote stad is sprake van substantiële winkelleegstand. Het merendeel van de vastgoedeigenaren in het centrum (verenigd in een 'regiegroep') en de gemeente hebben de handen ineengeslagen om toe te werken naar een meer 'toekomstbestendig' stadshart. Er is gezamenlijk een binnenstadsvisie opgesteld en door de gemeenteraad aangenomen, die er onder meer op gericht is om grotere (meer courante en moderne) winkelpanden te realiseren in plaats van de huidige verouderde kleine winkels én om meer woningen toe te voegen, liefst voor ouderen. Voor een specifiek deelgebied in de binnenstad, in twee aanloopstraten die aansluiten op het centrale winkelplein, ziet een meerderheid van de vastgoedeigenaren kansen voor een herstructurering, die aansluit bij de binnenstadsvisie.





Stap 2a. Stedenbouwkundige schets van de huidige en de gewenste situatie van het plangebied

In de huidige situatie bestaan er in het projectgebied 17 kavels, met daarop winkels (waarvan een deel leeg), een restaurant en een appartementencomplex (zie onderstaand kaartbeeld). Het plan van het merendeel van de eigenaren in het deelgebied is om de 17 kavels in het plangebied te herstructureren naar zes grotere kavels, waarop vier grotere winkelpanden worden gerealiseerd, een groter restaurant en een groot, nieuw appartementenblok (zie tweede kaartbeeld). Er zijn twee eigenaren - een eigenaar met één pand en een eigenaar met twee panden - die niet willen meewerken aan het plan (zie de rode kruizen in het eerste kaartbeeld).

Stap 2b. Gemeentelijk beleid en omgevingsplan

De gemeente staat positief tegenover dit initiatief, want de herstructurering zou bijdragen aan de doelen uit de binnenstadsvisie. De gemeente bevindt zich in financieel zwaar weer, heeft geen grondbezit in het projectgebied en voert een zo passief mogelijk grondbeleid. In dit gebied geldt een omgevingsplan waarin het huidige gebruik is vastgelegd. Omdat de huidige functies (winkelen en wonen) weliswaar aanwezig blijven in de gewenste nieuwe situatie, maar de grenzen en volumes ervan wel verschuiven, zou het omgevingsplan moeten worden aangepast om de gewenste ontwikkeling planologisch mogelijk te maken. De gemeente heeft geen voorkeursrecht gevestigd in het gebied.

Stap 2c. Eigendomssituatie in het plangebied

In het plangebied bestaan 17 kavels, die in eigendom zijn van acht vastgoedeigenaren:

- *Eigenaren 1 en 2 (groen en paars)*, met ieder vier winkelpanden, zijn Nederlandse ontwikkelende retailbeleggers die de panden de afgelopen jaren hebben opgekocht met het oog op herontwikkeling. Beide eigenaren hebben met het oog op herontwikkeling ieder twee winkelpanden in verhuur met een flexibel huurcontract dat op korte termijn opzegbaar is. Beide eigenaren hebben ieder ook één leegstaand pand. De overige panden zijn verhuurd aan winkeliers met langer lopende contracten. Deze twee eigenaren zijn samen initiatiefnemer van het plan tot herstructurering. Ze hebben onderling en met de gemeente samenwerkingsovereenkomsten gesloten ten behoeve van de ontwikkeling. Samen richten ze een entiteit (separate BV of joint-venture) op om de kasstromen voor de gebiedsontwikkeling te managen.
- *Eigenaar 3 (oranje)* met drie kleine winkelpanden is een lokale gepensioneerde ondernemer die zelf in het verleden in één van zijn panden een winkel heeft gehad. Zijn winkels hebben doorlopende huurcontracten. Deze eigenaar is enthousiast om mee te doen aan het herstructureringsproject.
- *Eigenaar 4 (geel)*, met twee winkelpanden in eigendom, is een bekende, oudere lokale ondernemer die in één van zijn winkelpanden een bedrijf runt. Het andere pand verhuurt hij. De ondernemingen in beide panden lopen (zichtbaar) niet goed en de panden zijn in relatief slechte staat. Deze eigenaar wil echter niet meedoen aan de gebiedsexploitatie, omdat hij een slechte gezondheid heeft en de ontwikkeling niet goed kan overzien.
- *Eigenaar 5 (grijs)* van het enige woongebouw in het plangebied, is een lokale particuliere woningbelegger. Hij wil graag middeldure woningen (voor ouderen) in het stadscentrum realiseren. Deze eigenaar is enthousiast om mee te doen aan de herstructurering.
- *Eigenaar 6 (blauw)* is een verhuurder van horecapanden, met meer horecapanden in de regio in eigendom. De onderneming in het betreffende pand loopt minder goed dan ondernemingen in andere panden van deze eigenaar. Deze eigenaar is enthousiast om mee te doen aan de herstructurering.
- *Eigenaar 7 (roze)* is een ondernemer met een goed lopende brillenzaak. Deze eigenaar wil niet meedoen aan de herstructurering, ondanks het feit dat hij volgens het plan in bezit zou komen van een groter pand na het herverkavelingsproces. Zijn huidige pand is in goede staat.



- **Eigenaar 8 (turquoise)** is een lokale vastgoedeigenaar met enkele panden in bezit. Het betreffende winkelpand staat leeg. Hij staat positief tegenover herstructurering, mits hij wordt uitgekocht.

Stap 2d. Mogelijke knelpunten in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

In deze situatie is sprake van een aantal bekende knelpunten van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

Knelpunt	Aanwezig in fictieve situatie
Geen partij met voldoende slagkracht aanwezig om de ontwikkeling te trekken	Nee , eigenaren 1 en 2 zijn professionele partijen met veel grondbezit die de gebiedsontwikkeling kunnen trekken. Hiervoor kan een civielrechtelijk entiteit/vehikel (BV of joint-venture) opgericht worden.
Versnipperd eigendom van grond en vastgoed	Ja , het plangebied heeft 17 kavels in bezit van acht vastgoedeigenaren, met diverse uitgangsposities, mogelijkheden en belangen.
Hoge complexiteit van de opgave (teveel 'ingrediënten')	Nee , de beoogde herontwikkeling is in feite een modernisering en uitbreiding van de nu ook al aanwezige functies.
Overheid stelt onvoldoende prioriteiten / maakt geen afwegingen	Nee , de gemeente heeft helder beleid.
Weerstand bij gebruikers of bewoners binnen het gebied dat herontwikkeld wordt	Beperkt , het merendeel van de vastgoedeigenaren is positief, maar twee betrokken eigenaren willen niet meewerken.
Hoge boekwaarde (i.r.t. marktwaarde) maakt vastgoedexploitatie onrendabel	Onbekend .
Politieke gevoeligheid / onbetrouwbaarheid gemeenteraad/College, PS/GS.	Mogelijk , eigenaren 4 en 7 hebben veel lokale invloed en zijn tegen de beoogde herontwikkeling. Vooralsnog staat de gemeente echter positief tegenover het initiatief.
Gebiedsexploitatie heeft onrendabele top (en geen subsidies om gat te dichten)	Nee , de herstructurering heeft een positieve businesscase (zie ook volgende paragraaf) door het herverkavelen tot courantere kavels en het toevoegen van extra programma.
Te weinig flexibiliteit in het programma om in te spelen op veranderende omstandigheden	Mogelijk , winkels zijn conjunctuurgevoelig. Slepende procedures, bijvoorbeeld over onteigening of een omgevingsvergunning, zouden tot dusdanige vertragingen kunnen zorgen dat de nieuwe winkelpanden minder goed verhuurbaar zijn.
Slepende juridische procedures (privaat of publiekrechtelijk)	Mogelijk , bijvoorbeeld als onteigening noodzakelijk is voor de herontwikkeling en de grondslag ervoor onvoldoende kan worden aangetoond door de gemeente.
Onvoldoende middelen om ontsluiting te bekostigen (auto, OV, fiets etc.)	Nee , niet aan de orde.

Stap 3. Algemene financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling

Er is in deze situatie sprake van een positieve businesscase, waardoor dit project in financiële zin haalbaar is. Hieronder zetten wij beknopt uiteen waaruit deze inschatting voortkomt:

Inbrengwaarde	+	De inbrengwaarde is vermoedelijk beperkt omdat de grootste grondbezitters ook grondposities terugkrijgen. Middels een aan- en verkooptraject is de inbrengwaarde dan onder controle te houden. Eigenaren 4 en 7 kunnen echter lastig zijn om te verwerven, afhankelijk van wat het toekomstige plan dan wel de omgeving hen biedt. Als met al levert dit een '+' op vanuit het oogpunt van de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling.
---------------	---	---



Inbrengproces	+/-	De complexiteit van het inbrengproces is afhankelijk van de houding die de projecttrekkers aannemen. Wat willen deze faciliteren voor de eigenaren die het gebied moeten verlaten? Dit waarderen we op neutraal voor de financiële haalbaarheid.
Transformatie	+/-	In verband met de hoge kosten van sloop-nieuwbouwontwikkeling is het toevoegen van voldoende woningen een belangrijk element voor het rondkomen van de businesscase. De toegevoegde woningen bieden dekking voor: <ul style="list-style-type: none">- het toevoegen van (beperkte) binnenstedelijke parkeervoorzieningen (beperkt i.v.m. lagere parkeernormen voor zorgwoningen);- verlies aan huurpenningen voor sommige eigenaren;- schadeloosstellingen en bekostiging tijdelijke huisvesting voor huurders. Er zullen waarschijnlijk zoveel woningen worden toegevoegd als nodig om de businesscase 'rond' te maken. Daarom waarderen we dit element als neutraal voor de financiële haalbaarheid.
Waardesprong	+	Een positieve waardesprong van het nieuw gerealiseerde vastgoed in het plangebied is realistisch, omdat de moderne winkelpanden en woonruimten die worden gebouwd een hogere waarde per vierkante meter zullen hebben dan het huidige vastgoed én omdat er méér vierkante meters worden gerealiseerd.

Stap 4a. Ontwikkelstrategie onder Omgevingswet-regime, zónder regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

Het uitgangspunt van de trekkers van de gebiedsontwikkeling, eigenaren 1 en 2, is om, door middel van een gezamenlijke entiteit, de benodigde grondeigendommen aan te kopen van de overige eigenaren, de herstructurering uit te voeren en de eigendommen vervolgens weer te herverdelen onder de beoogde overblijvende eigenaren. Om deze levering of vergoeding (voor de eigenaren die niet terugkomen in de nieuwe situatie) voor alle partijen te garanderen, worden private overeenkomsten gesloten tussen de speciaal opgerichte entiteit en de inbrengende en uitnemende eigenaren. Dit kan eventueel middels de toepassing van het instrument van vrijwillige kavelruil uit de Omgevingswet, maar dat is niet noodzakelijk. De overeenkomsten worden gesloten op voorwaarde dat de voor de gewenste eindsituatie benodigde wijzigingen in het omgevingsplan door de gemeente worden doorgevoerd.¹⁵

Schaduwwerking van onteigening

De gemeente zal bij het begin van de vrijwillige private onderhandelingen waarschijnlijk direct, of na een eerste ronde gesprekken, een onteigeningsprocedure in gang zetten (zie ook hoofdstuk 3), om zo druk te zetten op de 'onwillige eigenaren' om vrijwillig tot verkoopovereenkomsten te komen met de private ontwikkelingsentiteit. Voordat de onteigeningsprocedure kan worden gestart moet aan de randvoorwaarde worden voldaan dat door de gemeenteraad een omgevingsplan is vastgesteld dat de gewenste ontwikkeling mogelijk maakt. De benodigde urgentie voor de onteigeningsprocedure kan, naast het vastgestelde omgevingsplan (waarin de locatie als te moderniseren locatie kan worden aangeduid), bijvoorbeeld worden onderbouwd met de onwenselijkheid van de aanwezige winkelleegstand (ook al staan de betreffende panden zelf niet leeg) en/of de gewenste uitbreiding van het aantal (zorg)woningen in de binnenstad. De bredere reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het (nu nog geldende) bestemmingsplan zou bovendien ook kunnen leiden tot ruimere gronden voor onteigening.

De start van de onteigeningsprocedure veroorzaakt een 'schaduwwerking' van het instrument, namelijk de dreiging dat onteigening zou kunnen worden toegepast, als eigenaren onderling niet tot een vrijwillige overeenkomst komen. Dat vormt waarschijnlijk een extra prikkel voor tegenstanders van de ontwikkeling om tot een minnelijke overeenstemming te komen met de initiatiefnemers. Het is goed denkbaar dat deze schaduwwerking ervoor zorgt dat het gewenste eindbeeld voor de casus alsnog zonder daadwerkelijke inzet van onteigening gerealiseerd kan worden. In dit geval

¹⁵ Zonder wijziging van het omgevingsplan is de uitvoering van het plan immers niet mogelijk, omdat de grenzen en volumes van de aanwezige functies in het gebied verschuiven ten opzichte van de huidige situatie (en het aanvankelijk geldende omgevingsplan).



functioneert de onteigening dus als stok achter de deur voor een 'vrijwillige' gebiedsontwikkeling. Onze inschatting is dat in dit geval de kans groot is dat eigenaren 4 en 7 uiteindelijk akkoord zullen gaan met een goed bod en dat het doorzetten van de onteigening niet nodig zal blijken.

Inzet van onteigening

Mocht minnelijke overeenkomsten niet tot stand komen, dan kan de onteigeningsprocedure geëffectueerd worden. Deze dient zorgvuldig te worden onderbouwd.

Om een mogelijk financieel risico van de gemeente als gevolg van de onteigening te beperken, kan de gemeente voorafgaand aan de daadwerkelijke onteigening reeds afspraken maken over de overdracht van het perceel en de bijbehorende prijs nadat de onteigening is afgerond aan de voor het project opgerichte private entiteit.

Na deze levering zijn ook de voormalige gronden en opstallen van de tegenstanders van het project in handen van de entiteit en kan de herstructurering in de praktijk worden gerealiseerd.¹⁶

Variant: gemeente is niet bereid tot onteigening

In de praktijk komt de situatie voor dat de gemeente niet bereid of in staat is tot het voeren van een onteigeningsprocedure. Men wil bijvoorbeeld geen enkele financiële betrokkenheid bij een gebiedsontwikkeling of heeft niet benodigde kennis of organisatiekracht in huis. In dat geval is de herstructurering - in de huidige vorm op dit moment - niet mogelijk binnen het Omgevingswet-regime, als eigenaren 4 en 7 niet tot een vrijwillige koopovereenkomst met de private ontwikkelentiteit willen komen.

Stap 4b. Ontwikkelstrategie onder Omgevingswet-regime, mét regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

In het geval dat er een regeling vsh zou bestaan en de inzet ervan een mogelijkheid zou zijn in het ontwikkelen van deze casus, dan zou de ontwikkeling in onze ogen als volgt kunnen verlopen.

Schaduwwerking van vsh

De trekkers van de beoogde herstructurering, eigenaren 1 en 2, zouden in overleg met de gemeente (als uitvoerder van de regeling vsh en opsteller van het benodigde omgevingsplan) kunnen besluiten om de inzet van de regeling vsh voor te bereiden en dit voornemen ook aan te kondigen bij alle eigenaren in het gebied. Op dat moment hoeft nog niet per se duidelijk te zijn of aan alle voorwaarden voor het inzetten van dit instrument volledig kan worden voldaan, maar dat zou wel voldoende aannemelijk moeten zijn. Deze stap veroorzaakt een 'schaduwwerking' van de regeling vsh, namelijk de dreiging dat verplichte stedelijke herverkaveling zou *kunnen* worden toegepast, als eigenaren onderling niet tot een vrijwillige overeenkomst komen. Dat vormt waarschijnlijk een extra prikkel voor tegenstanders van de ontwikkeling om tot een minnelijke overeenstemming te komen met de initiatiefnemers. Het is goed denkbaar dat deze schaduwwerking van vsh ervoor zorgt dat het gewenste eindbeeld voor de casus alsnog zonder daadwerkelijke inzet van vsh gerealiseerd kan worden. In dit geval functioneert de regeling dus als stok achter de deur voor een 'vrijwillige' gebiedsontwikkeling.

Het is overigens te verwachten dat een van de randvoorwaarden voor de inzet van vsh zal zijn dat er voorafgaand aan de verplichte herverkaveling serieuze pogingen moeten zijn ondernomen om tot minnelijke overeenstemming te komen in een plangebied, bijvoorbeeld via (vrijwillige) stedelijke kavelruil of een ander vrijwillig ontwikkelingsproces. Dus de aankondiging van de inzet van vsh en het vervolgens opvoeren van de pogingen om tot vrijwillige overeenkomst te komen, creëren in dat geval een juridische grondslag voor de daadwerkelijke inzet van vsh.

¹⁶ Europese regelgeving dwingt tot marktconform handelen. Gemeenten moet onteigende onroerende zaken tegen een marktconforme prijs verkopen. Dat kan op twee manieren: 1. marktprijs via onafhankelijke taxatie laten vaststellen óf 2. Openbare aanbesteding.



Daadwerkelijke inzet vsh

Mocht de schaduwwerking niet leiden tot een vrijwillige gebiedsontwikkeling, dan kan de regeling vsh definitief worden ingezet om het eindbeeld te realiseren. Om dit te kunnen doen moet er (waarschijnlijk) een aan de eindsituatie aangepast omgevingsplan worden vastgesteld door de gemeenteraad, dat de grondslag vormt voor vsh. De Omgevingswet laat evenwel ruimte waar het gaat om de precieze inrichting van een omgevingsplan, maar hoe dan ook vraagt de aanpassing van het omgevingsplan om een min of meer uitgewerkt beeld van de beoogde eindsituatie. Opmerking verdient dat het dwingend vastleggen van het uiteindelijke eindbeeld op gespannen voet lijkt te staan met het principe 'ja, tenzij' – een van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet. Hiermee wordt bedoeld dat een gemeente meer dan onder de Wro het geval is, ruimte biedt aan het vormgeven van ontwikkelingen zolang maar aan bepaalde basisvoorwaarden wordt voldaan.

Dit eindbeeld zal dus eerst moeten worden gevormd. In de praktijk zal de gemeente naar onze verwachting het initiatief voor het maken van het plan voor de beoogde eindsituatie, inclusief de benodigde berekeningen en vereveningen van de kosten en baten die komen kijken bij de realisatie van dat eindbeeld, bij de private initiatiefnemers van het plan laten, in dit geval eigenaren 1 en 2. Als het deze eigenaren lukt om de onwillige eigenaren 4 en 7 (alsnog) te betrekken bij de ontwikkeling van het definitieve eindbeeld en ruilplan - bijvoorbeeld omdat deze eigenaren inzien dat de herverkaveling hoe dan ook zal plaatsvinden - dan kan de gemeente zich beperken tot het inbrengen van de gemeentelijke belangen in het planproces (zoals duurzaamheid, milieuaspecten, parkeernormen, verkeersaandachtspunten, et cetera). Pas als uit dit definitieve proces een helder eindbeeld is ontstaan, kan de gemeente dit opnemen in een aangepast omgevingsplan, dat vervolgens de grondslag vormt voor het (door de gemeente) formeel uitvoeren van de regeling vsh, door middel van het vaststellen van 1) een ruilplan waarin de nieuwe kavelgrenzen worden bepaald en 2) een financiële verrekening tussen de eigenaren, waarin alle inbrengwaarden, uitneemwaarden, ontwikkelkosten en bijkomende kosten worden verwerkt.

Nadat het omgevingsplan, het ruilplan en de financiële verevening zijn vastgesteld in de gemeenteraad, is de vsh voltooid en kan de realisatiefase starten.

Criteria bij de inzet van vsh

Om bovenstaande ontwikkelstrategie met vsh mogelijk te maken in deze casus moet *minimaal* aan een aantal criteria worden voldaan:

- de gemeente moet bereid zijn om een omgevingsplan vast te stellen waarin het eindbeeld is vastgelegd, omdat dit (naar alle waarschijnlijkheid) de belangrijkste juridische grondslag zal zijn voor het uitvoeren van vsh;
- de regeling vsh moet sloop-nieuwbouw mogelijk maken;
- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over hoe benodigde investeringen, risico's en winsten in een herverkaveling onder deelnemende eigenaren worden verdeeld, óók onder eigenaren die uit het gebied verdwijnen in de nieuwe situatie;¹⁷
- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over de relatie tussen het ingebrachte en uit te nemen vastgoed, qua aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden én qua waarde;¹⁸
proces te lang kunnen uitstellen.

¹⁷ In deze casus zijn de kavels en opstallen die terugkomen niet van gelijke aard als de opstallen die zijn ingebracht. De regeling VSH moet voorschriften kennen waarin is opgenomen hoe de vertaalslag wordt gemaakt van de inbreng van (in dit geval bijvoorbeeld) twee oude winkelpanden met woonappartementen daarboven naar de uitname van een (kavel voor een) groter, modern winkelpand, zonder woonappartement. En bovendien ook voorschriften voor hoe het proces van onderlinge ruimtelijke schikking plaatsvindt (wie op welke plek in het plangebied een kavel terugkrijgt). Tot slot moet in de regeling duidelijk zijn op basis van welke waardegrondslag vertrekkende eigenaren worden gecompenseerd voor de kavels die zij inbrengen.

¹⁸ In het geval van transformatie, zeker als er ook nog functiewisselingen plaatsvinden, dan is de kans immers klein dat de eigenaren na de herverkaveling bezittingen kunnen terugkrijgen van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden, zoals gebruikelijk bij kavelruil in de Wet inrichting landelijk gebied.



Niet strikt noodzakelijke, maar mogelijke aanvullende criteria zijn dat:

- de regeling vsh het mogelijk maakt om partijen geldelijk te vergoeden als zij niet (willen) terugkomen in de nieuwe, herverkavelde situatie (grondslag daarvoor n.t.b.);
- een meerderheid van de eigenaren (precieze aandeel n.t.b.) in het betreffende gebied voorstander is van de herverkaveling;
- er een randvoorwaarde wordt ingebouwd dat vsh voor een individuele eigenaar (of deze nu voor- of tegenstander is) er nooit toe kan leiden dat deze verplicht wordt om een verlieslatende vastgoedexploitatie te aanvaarden. Een eigenaar zou hier wel vrijwillig voor moeten kunnen kiezen.¹⁹

Stap 5. De verwachte effecten van de inzet van vsh, wat betreft doeltreffendheid, doorlooptijd, rechtsposities van de eigenaars, businesscase en de positie van de gemeente

De inzet van een regeling vsh in deze casus levert in onze ogen de volgende mogelijke effecten op ten opzichte van de ontwikkeling van de casus zonder vsh. Voor alle effecten geldt dat zij afhankelijk zijn van de precieze vormgeving van de regeling.

Doeltreffendheid <i>Kan de door de overheid (en een meerderheid van de eigenaren) gewenste gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd?</i>	<p>Een doeltreffende ontwikkeling in deze casus is een ontwikkeling die, conform de binnenstadsvisie, het verminderen van winkelleegstand en toevoegen van wonen in het centrum realiseert.</p> <p>Onder 4a is beschreven dat de herstructurering hoogstwaarschijnlijk zal slagen zonder inzet van vsh, met name omdat er voldoende financiële ruimte in de beoogde ontwikkeling aanwezig is om eigenaren met bezwaren af te kopen. Er bestaat echter een kleine kans dat eigenaren 4 en 7 een financiële vergoeding niet accepteren. Met inzet van onteigening zal de herstructurering dan alsnog slagen; zonder de inzet van onteigening niet.</p> <p>Onder 4b is beschreven dat de herstructurering mét inzet van vsh hoogstwaarschijnlijk ook zou slagen. Dat zou op twee manieren kunnen: 1) door de schaduwwerking die een extra druk zet op het slagen van de minnelijke onderhandelingen (net als onteigening dat doet) en 2) door de daadwerkelijke inzet van het instrument. Zowel voor een succesvolle schaduwwerking als voor de daadwerkelijke inzet geldt dat de regeling dan wel aan een aantal criteria moet voldoen (zie 4b).</p>
Tijd <i>Komt het project sneller door de inzet van VSH?</i>	<p>Omdat van zowel onteigening als vsh een schaduwwerking uitgaat die de doorlooptijd van het project zou kunnen verkorten, lijkt het niet waarschijnlijk dat de inzet van vsh tot een substantieel andere snelheid van uitvoering van het project leidt.</p>
Business-Case <i>Wat zijn de effecten van</i>	<p>De precieze wijze waarop in de regeling bij de herverkaveling horende kosten worden gedefinieerd hebben ook gevolgen voor de businesscase. Bij een ruime definitie van kosten bijvoorbeeld, zal dat de businesscase negatief beïnvloeden, bij een smalle definitie</p>

¹⁹ Hoe gaat de regeling bijvoorbeeld om met het risico dat een eigenaar die verplicht wordt deel te nemen aan een 'sloop-nieuwbouw-herverkaveling' niet in staat is om de voor de gewenste eindsituatie de benodigde investering op tafel te leggen? Zouden eigenaren dan failliet moeten kunnen gaan aan vsh, vanuit het oogpunt van het publieke belang van een bepaalde gebiedsontwikkeling? Of moet daar dan een vorm van achtervang voor zijn? Etc.



<i>de inzet van vsh op de businesscase?</i>	<p>positief. Maar bij een smalle definitie komen deelnemende eigenaren wellicht met 'onverhaalbare' kosten te zitten die hen worden opgelegd.²⁰</p> <p>Tenslotte is het denkbaar dat aan de inzet van vsh bepaalde fiscale voor- (of na-)delen worden gekoppeld, bijvoorbeeld wat betreft de overdrachtsbelasting. Dit zou de businesscase uiteraard ook beïnvloeden.</p>
Rechtspositie van de eigenaars <i>Welke effecten op de rechtsbescherming van eigenaren zijn het gevolg van de introductie van vsh?</i>	<p>In deze casus zou de rechtspositie van de eigenaren met weerstand tegen de herstructurering worden verzwakt door de introductie van vsh, maar alleen in de situatie dat de betreffende gemeente niet bereid of in staat is tot de inzet van onteigening. Immers, in die situatie kunnen eigenaren 4 en 7 zonder de inzet van een regeling vsh de gebiedsontwikkeling tegenhouden. Mèt de inzet van een regeling vsh kunnen zij worden gedwongen om mee (risicodragend?) te participeren in een transformatieproject.</p>
Positie van de gemeente <i>Hoe verandert de rol van de gemeente door vsh?</i>	<p>In deze casus zou de introductie van vsh betekenen dat de gemeente een aanvullende rol in het proces van de gebiedsontwikkeling op zich zou moeten nemen. Zij moet de zorgvuldige uitvoering van de regeling vsh borgen en het uiteindelijke ruilplan met bijbehorende financiële verrekening vaststellen. Dat vergt kennis en inzet van ambtenaren en tijd van het college en de gemeenteraad. Afhankelijk van de vormgeving van de regeling zouden deze kosten ook op de herverkaveling verhaald kunnen worden (zoals bij de regeling kostenverhaal).</p> <p>In de praktijk kan het voorkomen dat een gemeente onteigening niet kan of wil inzetten, maar vsh wél wil inzetten. Als de gemeente in deze casus niet bereid is tot onteigening, zal de ontwikkeling in de huidige situatie hierdoor stranden. Vsh heeft in deze situatie wél meerwaarde, omdat de gemeente geen financieel risico loopt. De gemeente is immers geen partij vanuit eigendom, alleen vanuit het publiekrechtelijke belang.</p>

²⁰ Er zou in de vormgeving van vsh bijvoorbeeld voor kunnen worden gekozen om het 'schade'-deel van de vergoeding die bij onteigening bestaat (zie hoofdstuk 3) geen of een minder groot deel te laten uitmaken van de vergoeding bij vsh. Dat zou positief uitpakken voor de businesscase van de beoogde gebiedsontwikkeling, maar individuele eigenaren zouden dan echter (buiten hun schuld) met onverhaalbare kosten komen te zitten.



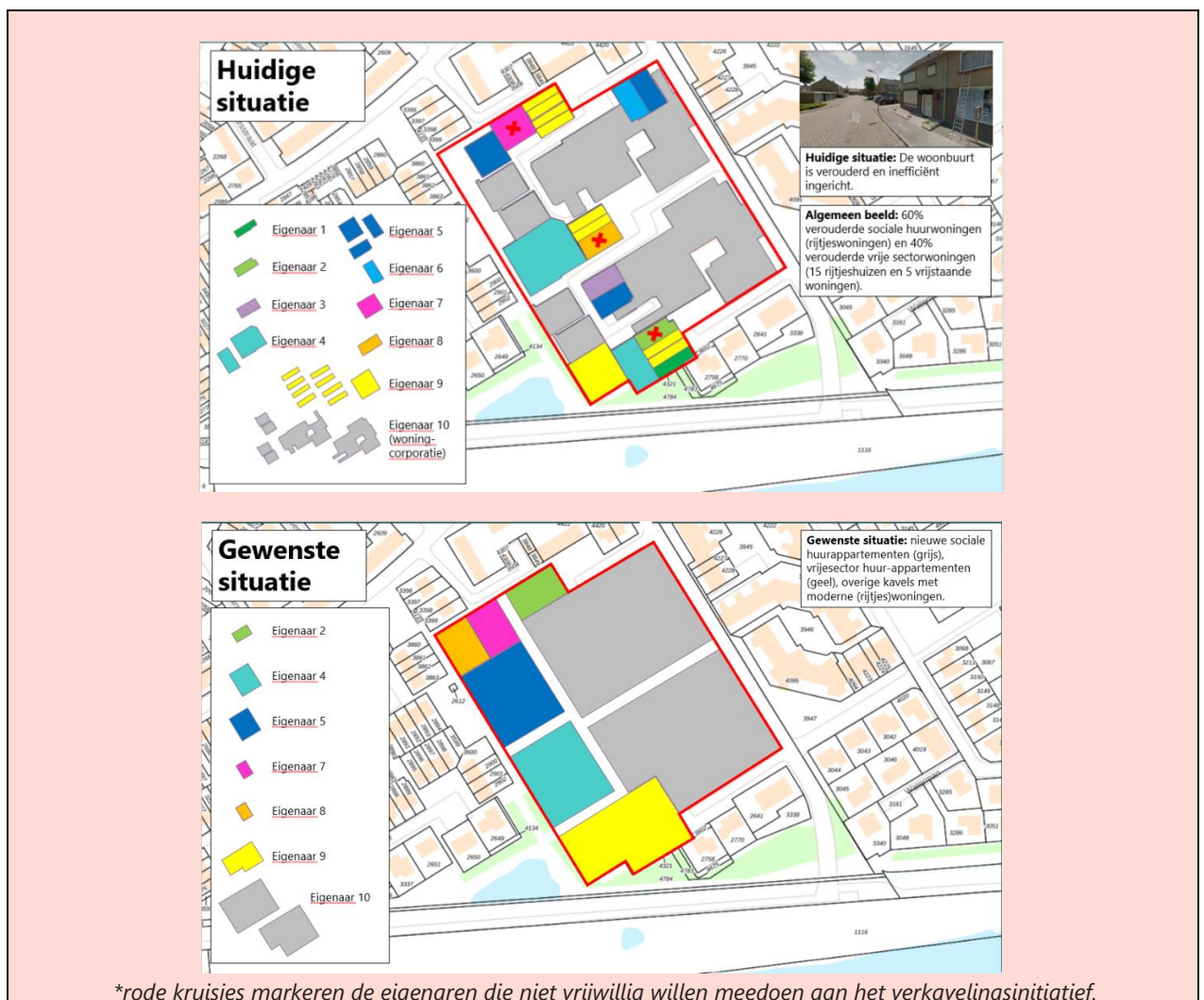
4.2. Casus 2: Verdichting in een woonwijk in een middelgrote stad

Stap 1. Aanleiding voor de gebiedsontwikkeling

Een middelgrote stad in de Randstad heeft een visie vastgesteld voor de ontwikkeling van de woningvoorraad in de stad. Een speerpunt van de visie is het vernieuwen en verdichten van de woningvoorraad in naoorlogse woonwijken. In een woonbuurt met een substantiële hoeveelheid eigendom van een woningcorporatie, een groep eigenaar-bewoners en enkele woningen in eigendom van particuliere verhuurders, willen de gemeente en woningcorporatie graag woningverdichting realiseren. Hiermee wil men het woningtekort in de stad verminderen en de omgevingskwaliteit en leefbaarheid in de buurt verhogen. Een deel van de eigenaren in het gebied wil echter niet meewerken aan verdichting.

Stap 2a. Stedenbouwkundige schets van de huidige en de gewenste situatie van het plangebied

In de huidige situatie bestaan er in het projectgebied 24 kavels, met daarop verouderde sociale huurwoningen, koopwoningen die in eerdere jaren zijn uitgepand door de woningcorporatie en een aantal vrijesectorhuurwoningen (zie kaartbeeld). De corporatie heeft het initiatief genomen om de 24 kavels in het plangebied te herstructureren naar grotere kavels om daarop drie grote appartementenblokken en nieuwe rijtjeshuizen te ontwikkelen. Er zijn drie eigenaren die niet willen meewerken aan het plan (zie de rode kruizen in het eerste kaartbeeld).





Stap 2b. Gemeentelijk beleid en omgevingsplan

De gemeente staat positief tegenover dit initiatief, want de herstructurering zou bijdragen aan de doelen uit de woonvisie. De gemeente voert een situationeel grondbeleid (dat wil zeggen: niet uitgesproken passief) en is bereid om enig financieel risico lopen, in het belang van de noodzaak voor een groter woningaanbod en de voorkoming van verdere verpaupering in de woonbuurt. De gemeente heeft geen voorkeursrecht gevestigd. In het gebied geldt een omgevingsplan met woonbestemmingen. Het omgevingsplan zal moeten worden aangepast om de herinrichting van de kavels planologisch mogelijk te maken.

Stap 2c. Eigendomssituatie in het plangebied

In het plangebied bestaan 24 kavels die in eigendom zijn van negen particuliere vastgoedeigenaren en een woningcorporatie. Op alle kavels staan woongebouwen.

- *Eigenaar 1 (donkergroen)* is een jong gezin met plannen om hun woning te verkopen om buiten de stad te gaan wonen. Tegen een marktconforme financiële vergoeding is hij bereid om zijn kavel in te brengen voor het herstructureringsproces.
- *Eigenaar 2 (lichtgroen)* woont al jaren in zijn huidige woning. Hij heeft renovaties aangebracht met de intentie daar te blijven zolang zijn gezondheid dat toestaat. Hij heeft geen interesse om zijn woning te verlaten en wil niet meedoen aan een gebiedsontwikkeling.
- *Eigenaar 3 (paars)* heeft plannen om te verhuizen, maar heeft de woning nog niet op de markt gezet. Tegen een marktconforme financiële vergoeding is hij bereid om zijn kavel in te brengen voor het herstructureringsproces.
- *Eigenaar 4 (turquoise)* woont al jaren in zijn huidige, ruime woning. Hij heeft vlakbij zijn eigen woning een tweede woning aangeschaft voor zijn dochter. Hij doet alleen mee met de herontwikkeling onder de voorwaarde dat hij en zijn dochter op een gezamenlijke, ruime kavel met twee woningen erop kunnen terugkeren in de nieuwe verkaveling.
- *Eigenaar 5 (donderblauw)* is een lokale ondernemer die jaren geleden geld heeft belegd in twee woningen die hij van de woningcorporatie heeft gekocht om te verhuren. Hij woont zelf op de derde kavel die hij bezit. Hij heeft interesse om een groter kavel te verkrijgen in de nieuwe verkaveling en daarop meer woningen te realiseren, zodat zijn rendement toeneemt.
- *Eigenaar 6 (lichtblauw)* is een gepensioneerde alleenstaande vrouw die overweegt te verhuizen naar een woning dichterbij haar kinderen. Tegen een marktconforme financiële vergoeding is zij bereid om haar kavel in te brengen voor het herstructureringsproces.
- *Eigenaar 7 (roze)* woont zijn hele leven al in zijn huidige woning. Het is al drie generaties in bezit van zijn familie en is eraan gehecht. Hij wil zijn woning niet verlaten.
- *Eigenaar 8 (oranje)* is in bezit van een woning die zij geërfd heeft van haar ouders. Zij gezondheidsproblemen en heeft geen interesse om haar woning te verlaten.
- *Eigenaar 9 (geel)* is een particuliere belegger die een aantal jaar geleden een aantal woningen heeft overgenomen van de woningcorporatie om ze te verhuren. Hij bezit in totaal negen woningen, acht rijtjeswoningen en één vrijstaande woning. Hij overweegt de herontwikkeling van deze woningen tot één nieuw, luxe appartementengebouw, met twaalf woningen, om daarmee zijn kosten te verlagen en opbrengsten te verhogen.
- *Eigenaar 10 (grijs)* is de woningcorporatie. Deze is in bezit van vier appartementengebouwen, in slechte staat. De corporatie wil in plaats van haar huidige bezit graag twee grotere, moderne appartementengebouwen realiseren om de verhuurbaarheid op lange termijn te garanderen, te voldoen aan duurzaamheidseisen en de leefbaarheid in de buurt te verhogen. Met oog op herontwikkeling zoekt de woningcorporatie geen nieuwe huurders voor woningen die worden verlaten. De leegstand in de complexen neemt dus langzaam toe.



Stap 2d. Mogelijke knelpunten in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

In deze situatie is sprake van een aantal bekende knelpunten van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

Knelpunt	Aanwezig in fictieve situatie
Geen partij met voldoende slagkracht aanwezig om de ontwikkeling te trekken	<i>Nee, eigenaar 10 (de woningcorporatie) trekt de gebiedsontwikkeling.</i>
Versnipperd eigendom van grond en vastgoed	<i>Ja, het plangebied heeft 24 kavels in bezit van tien vastgoedeigenaren, met diverse uitgangsposities, mogelijkheden en belangen.</i>
Hoge complexiteit van de opgave (teveel 'ingrediënten')	<i>Nee, de beoogde herontwikkeling is in feite een modernisering en uitbreiding van de nu ook al aanwezige functie: wonen.</i>
Overheid stelt onvoldoende prioriteiten / maakt geen afwegingen	<i>Nee, de doelen voor het gebied zijn vastgesteld in de woonvisie.</i>
Weerstand bij gebruikers of bewoners binnen het gebied dat herontwikkeld wordt	<i>Ja, drie eigenaren willen niet meedoen aan het initiatief.</i>
Hoge boekwaarde (i.r.t. marktwaarde) maakt vastgoedexploitatie onrendabel	<i>Nee.</i>
Politieke gevoeligheid / onbetrouwbaarheid gemeenteraad/College, PS/GS.	<i>Nee.</i>
Gebiedsexploitatie heeft onrendabele top (en geen subsidies om gat te dichten)	<i>Nee, de gebiedsexploitatie heeft een positieve businesscase door het substantieel verhogen van het aantal woningen in het gebied. Deze meerwaarde wordt gebruikt om kosten te dekken, zoals de sloop- en bouwkosten en het realiseren van ondergronds parkeren.</i>
Te weinig flexibiliteit in het programma om in te spelen op veranderende omstandigheden	<i>Nee, er is veel vraag naar woningen in de gemeente.</i>
Slepende juridische procedures (privaat of publiekrechtelijk)	<i>Nee.</i>
Onvoldoende middelen om ontsluiting te bekostigen (auto, OV, fiets etc.)	<i>Nee.</i>

Stap 3. Algemene financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling

Er is in deze situatie sprake van een positieve businesscase, waardoor dit project in financiële zin haalbaar is. De financiële brandstof in het project komt voort uit het substantieel toevoegen van woningen aan het gebied ten opzichte van het huidige woningaantal.

Inbrengwaarde	+	De inbrengwaarde is vermoedelijk beperkt omdat de grootste grondbezitters ook grondposities terugkrijgen. Dit is positief voor de businesscase.
Inbrengproces	+/-	De complexiteit van het inbrengproces is afhankelijk van de houding die de projecttrekker aanneemt om de eigenaren die zich verzetten tegen de herontwikkeling te faciliteren.
Transformatie	+/-	In verband met de hoge kosten van sloop-nieuwbouwontwikkeling is het toevoegen van een substantieel aantal woningen een belangrijk element voor het rondkomen van de businesscase. De toegevoegde woningen bieden dekking voor: <ul style="list-style-type: none"> - het toevoegen van binnenstedelijke parkeervoorzieningen; - (tijdelijk) verlies van huurpenningen voor sommige eigenaren; - verhuisvergoedingen en bekostiging tijdelijke huisvesting voor huidige huurders.
Waardesprong	+	Een positieve waardesprong in het gebied is realistisch te veronderstellen vanwege de mogelijkheid om (moderne, dus gewilde) woningen toe te voegen aan de bestaande woonbuurt.



Stap 4a. Ontwikkelstrategie onder Omgevingswet-regime, zónder regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

De woningcorporatie (eigenaar 10) wil in plaats van haar huidige vier kleine verouderde appartementencomplexen graag twee grotere, moderne appartementengebouwen realiseren om de verhuurbaarheid op lange termijn te garanderen, te voldoen aan duurzaamheidseisen en de leefbaarheid in de buurt te verhogen. Zij heeft daartoe een plan gemaakt waarbij de kavels van andere eigenaren ingebracht zouden moeten worden. De woningcorporatie is bereid om de financiële risico's voor de gebiedsontwikkeling voor haar rekening te nemen en het herontwikkelingsproces te trekken.

Na een periode van onderhandeling sluit de woningcorporatie voorlopige aankoop- en verkoopovereenkomsten met eigenaren 4, 5 en 9 (de particuliere beleggers) om hun kavels te verwerven, te laten herverkavelen, het renovatie-/transformatie-/nieuwbouwproces uit te voeren en weer terug te leveren. De koopcontracten worden definitief als de gemeenteraad het omgevingsplan van de herverkavelde situatie heeft aangenomen.

Vervolgens sluit de woningcorporatie voorlopige overeenkomsten met eigenaren 1, 3 en 6 (de eigenaar-bewoners). Zij zijn bereid om hun kavels en opstallen te verkopen tegen de marktwaarde, met een kleine opslag en een tegemoetkoming voor de verhuiskosten. Aangezien er voldoende financiële brandstof aanwezig is in het project, is de woningcorporatie bereid om deze wensen te faciliteren.

De corporatie heeft nu bindende afspraken met zes van de negen overige eigenaren over 95% van het plangebied. Nu resteren nog de woningen van eigenaren 2, 7 en 8, die tegen het herontwikkelingsinitiatief zijn. De woningcorporatie gaat met deze eigenaren in gesprek en probeert hen maximaal tegemoet te komen in hun bezwaren, bij eigenaar 7 onder meer door hem kosteloos een grotere woning te bieden in de nieuwe situatie, vergoeding van alle kosten die hij maakt als gevolg van de herverkaveling en een schadeloosstelling voor emotionele schade. Eigenaren 2 en 8, die in slechte gezondheid zijn, biedt de corporatie luxe zorgappartementen aan met een vrijstelling van huur voor 2 jaar.

Indien de eigenaren hiermee akkoord gaan, dan heeft de corporatie bindende afspraken met alle partijen. De gemeente kan vervolgens een wijziging van het omgevingsplan doorvoeren. De corporatie kan dan de aankopen effectueren, resterende bewoners uitplaatsen naar vervangende of tijdelijke woningen, de huidige bebouwing slopen, kavels terugleveren aan de terugkerende eigenaren, en de gewenste nieuwbouw realiseren op haar eigen kavels. De terugkerende eigenaren nemen hun eigen nieuwbouw ter hand, of laten dit eventueel meenemen in de bouwstroom van de (aannemer die is ingehuurd door de) corporatie.

Schaduwwerking van onteigening

De gemeente kan ervoor kiezen om bij het begin van de vrijwillige private onderhandelingen een onteigeningsprocedure in gang te zetten (zie ook hoofdstuk 3), om zo druk te zetten op de 'onwillige eigenaren' om vrijwillig tot verkoopovereenkomsten te komen met eigenaar 10. Voordat de onteigeningsprocedure kan worden gestart moet aan de randvoorwaarde worden voldaan dat door de gemeenteraad een omgevingsplan is vastgesteld dat de gewenste ontwikkeling mogelijk maakt. Het voornemen hiertoe wordt aangekondigd bij alle eigenaren in het gebied. Op dat moment hoeft nog niet per se duidelijk te zijn of aan alle voorwaarden voor het inzetten van dit instrument kan worden voldaan, maar dat zou wel voldoende aannemelijk moeten zijn. Deze stap veroorzaakt een 'schaduwwerking' van de onteigeningsprocedure, namelijk de dreiging dat onteigening zou kunnen worden toegepast, als eigenaren onderling niet tot vrijwillige overeenkomsten komen. Dat vormt waarschijnlijk een extra prikkel voor eigenaren 2, 7 en 8 om tot minnelijke koopovereenkomst te komen met eigenaar 10. Het is dus goed denkbaar dat de schaduwwerking ervoor zorgt dat het gewenste eindbeeld voor de casus alsnog zonder daadwerkelijke inzet van onteigening gerealiseerd kan worden. In dit geval functioneert onteigening als stok achter de deur voor een 'vrijwillige' gebiedsontwikkeling.



Inzet van onteigening

Mochten minnelijke overeenkomsten niet tot stand komen, dan kan de onteigeningsprocedure geëffectueerd worden. Deze dient zorgvuldig te worden onderbouwd. De betreffende panden zijn immers in goede staat en de woonfunctie blijft in de nieuwe situatie gelijk. Het gaat bovendien niet om een bedrijf, maar om eigenaar-bewoners, die gehecht zijn aan hun huis en waarvan één er in slechte gezondheid verkeert. Aan deze beslissing kunnen daarom ook politieke aspecten zitten. De geraadpleegde experts zijn van mening dat onteigening in dit geval in juridische zin waarschijnlijk wel mogelijk is. De urgentie van de onteigening kan, naast het vastgestelde omgevingsplan, bijvoorbeeld worden onderbouwd met de woningnood in de stad. De bredere reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het (nu nog geldende) bestemmingsplan zou bovendien ook kunnen leiden tot ruimere gronden voor onteigening.

Als de onteigeningsprocedure, waarschijnlijk voor woningen 2, 7 en 8, is afgerond, kan de gemeente de gronden en opstallen verkopen aan eigenaar 10, die het hele gebied ontwikkelt. Mits zorgvuldig aangepakt, kunnen hierover, voorafgaand aan de onteigening, ook al afspraken worden vastgelegd tussen de gemeente en eigenaar 10, waardoor er *feitelijk* geen of nauwelijks sprake is van financiële risico's voor de betreffende gemeente.

Na deze levering zijn ook de voormalige gronden en opstallen van de tegenstanders van het project in handen van eigenaar 10 en kan de herstructurering in de praktijk worden gerealiseerd.²¹

Variant: gemeente is niet bereid tot onteigening

Het is denkbaar dat deze gemeente in de praktijk niet bereid is tot onteigening, bijvoorbeeld omdat zij geen individuele bewoners wil dwingen om hun huis te verlaten. Het lijkt dan overigens ook niet reëel dat de gemeente in dit geval wel bereid zou zijn tot vsh, omdat dit hetzelfde effect zou hebben.

Als – na uitvoerige onderhandelingen en ondanks de ruime vergoedingen – een of meer van de eigenaren 2, 7 en 8 toch niet willen meewerken aan de herstructurering, en de gemeente is niet bereid tot onteigening, dan is in dat geval dit plan - in de huidige vorm op dit moment - niet realiseerbaar met de Omgevingswetinstrumenten.

De kans dat eigenaren uiteindelijk niet vrijwillig meegaan in de ontwikkeling, achten wij in deze situatie echter klein.

Stap 4b. Beschrijving van de inzet van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling (vsh) in de ontwikkelstrategie

In het geval dat er een regeling vsh zou bestaan en de inzet ervan een mogelijkheid zou zijn in het ontwikkelen van deze casus, dan zou de ontwikkeling in onze ogen als volgt kunnen verlopen.

Schaduwwerking vsh

Als de gemeente bereid zou zijn tot inzet van vsh in deze casus, dan zou de woningcorporatie (eigenaar 10), als trekker van de beoogde herstructurering, in overleg met de gemeente (als uitvoerder van de regeling en opsteller van het benodigde omgevingsplan) de inzet van de regeling vsh kunnen voorbereiden. Het voornemen hiertoe wordt aangekondigd bij alle eigenaren in het gebied. Op dat moment hoeft nog niet per se duidelijk te zijn of aan alle voorwaarden voor het inzetten van dit instrument kan worden voldaan, maar dat zou wel voldoende aannemelijk moeten zijn. Deze stap veroorzaakt een 'schaduwwerking' van het instrument, namelijk de dreiging dat verplichte stedelijke herverkaveling zou kunnen worden toegepast, als eigenaren onderling niet tot een vrijwillige overeenkomsten komen. Dat vormt waarschijnlijk een extra prikkel voor eigenaren 2, 7 en 8 om tot minnelijke koopovereenkomst te komen met eigenaar 10. Het is dus goed denkbaar dat deze schaduwwerking van vsh ervoor zorgt dat het gewenste eindbeeld voor de casus alsnog zonder daadwerkelijke inzet van vsh gerealiseerd kan worden. In dit geval functioneert de regeling als stok achter de deur voor een 'vrijwillige' gebiedsontwikkeling.

²¹ Europese regelgeving dwingt tot marktconform handelen. Gemeenten moet onteigende onroerende zaken tegen een marktconforme prijs verkopen. Dat kan op twee manieren: 1. marktprijs via onafhankelijke taxatie laten vaststellen, of 2. openbare aanbesteding.



Daadwerkelijke inzet vsh

Mocht de schaduwwerking niet leiden tot een vrijwillig door alle partijen overeengekomen gebiedsontwikkeling, dan kan de regeling vsh definitief worden ingezet om het eindbeeld te realiseren, mits uit een juridische inschatting blijkt dat daar inderdaad voldoende grondslag voor is (zie kader hieronder). Om dit te kunnen doen moet er (waarschijnlijk) een aan de eindsituatie aangepast omgevingsplan worden vastgesteld door de gemeenteraad, als grondslag voor vsh. De Omgevingswet laat (enige) ruimte waar het gaat om de precieze inrichting van een omgevingsplan, maar hoe dan ook vraagt de aanpassing van het omgevingsplan om een min of meer uitgewerkt beeld van de beoogde eindsituatie. Zoals hierboven onder casus 1 al opgemerkt staat het gedetailleerd vastleggen van een uitgewerkt eindbeeld min of meer op gespannen voet met het uitgangspunt 'ja, tenzij'.

Dit eindbeeld zal dus eerst moeten worden gevormd. In de praktijk zal de gemeente naar onze inschatting het initiatief voor het maken van het plan voor de beoogde eindsituatie, inclusief de benodigde berekeningen en vereveningen van de kosten en baten die zouden komen kijken bij de realisatie van dat eindbeeld, bij de initiatiefnemer van het plan laten, in dit geval de woningcorporatie (eigenaar 10). Als het deze eigenaar lukt om eigenaren 2, 7 en 8 (alsnog) te betrekken bij de ontwikkeling van het definitieve eindbeeld en ruilplan, bijvoorbeeld omdat deze eigenaren inzien dat de herverkaveling hoe dan ook zal plaatsvinden, dan kan de gemeente zich beperken tot het inbrengen van de gemeentelijke belangen in het planproces, zoals duurzaamheid, milieuaspecten, parkeernormen, verkeersaandachtspunten, et cetera. Pas als uit dit definitieve proces een helder eindbeeld is ontstaan, kan de gemeente dit opnemen in een aangepast omgevingsplan, dat vervolgens de grondslag vormt voor het (door de gemeente) vaststellen van 1) een ruilplan waarin de nieuwe kavelgrenzen worden bepaald en 2) een financiële verrekening tussen de eigenaren, waarin alle inbrengwaarden, uitneemwaarden, ontwikkelkosten en bijkomende kosten worden verwerkt.

Nadat het omgevingsplan, het ruilplan en de financiële verevening zijn vastgesteld in de gemeenteraad, is de vsh voltooid en kan de realisatiefase starten.

Is er in deze casus wel voldoende grondslag voor onteigening of vsh?

In deze casus is de vraag of er voldoende grondslag is voor de inzet van onteigening of vsh. Dit komt omdat het lastig lijkt te beargumenteren waarom *per se* een stedenbouwkundig plan (en bijbehorende wijziging van het omgevingsplan) zou moeten worden gerealiseerd waarbij eigenaren 2, 7 en 8 van hun kavels moeten verdwijnen. Bij het behandelen van bezwaren tegen het omgevingsplan zou een rechter kunnen redeneren dat er ook effectieve woningverdichting mogelijk is met een alternatief plan waarin deze eigenaren op hun huidige plek kunnen blijven. In dat geval zou de inzet van een dwingend instrument als buitenproportioneel kunnen worden beoordeeld. Onder de geraadpleegde experts was hierover geen consensus.

Criteria bij de inzet van vsh

Om bovenstaande ontwikkelstrategie met vsh mogelijk te maken in deze casus moet *minimaal* aan een aantal criteria worden voldaan:

- de gemeente moet bereid zijn om vsh aan eigenaar-bewoners op te leggen (ook als ze *niet* bereid is tot onteigening, bijvoorbeeld omdat ze individuele bewoners niet wil dwingen hun huis te verlaten);
- de gemeente moet bereid en in staat zijn om een omgevingsplan vast te stellen waarin het beoogde eindbeeld van de herverkaveling is vastgelegd, omdat dit (naar alle waarschijnlijkheid) de belangrijkste juridische grondslag zal zijn voor het uitvoeren van vsh;
- de regeling vsh moet sloop-nieuwbouw mogelijk maken;



- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over hoe benodigde investeringen, risico's en winsten in een herverkaveling onder deelnemende eigenaren worden verdeeld, óók onder eigenaren die uit het gebied verdwijnen in de nieuwe situatie;²²
- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over de relatie tussen het ingebrachte en uit te nemen vastgoed, qua aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden én qua waarde;²³
- de regeling vsh moet zo zijn vormgegeven dat er uiterlijke termijnen zijn voor het vaststellen van een ruilplan en financiële verevening en met duidelijke grondslagen voor *op basis waarvan* het ruilplan en de financiële verevening worden vastgesteld. Dit om te voorkomen dat betrokken eigenaren bepaalde stappen in het vsh-proces te lang kunnen uitstellen.

Niet strikt noodzakelijk, maar in onze ogen wel wenselijk, zijn aanvullende criteria dat:

- de regeling vsh het mogelijk maakt om partijen geldelijk te vergoeden als zij niet (willen) terugkomen in de nieuwe, herverkavelde situatie (grondslag daarvoor n.t.b.);
- een meerderheid van de eigenaren (precieze aandeel n.t.b.) in het betreffende gebied voorstander is van de herverkaveling;
- er een randvoorwaarde wordt ingebouwd dat vsh voor een individuele eigenaar (of deze nu voor- of tegenstander is) er nooit toe kan leiden dat deze verplicht wordt om een verlieslatende vastgoedexploitatie te aanvaarden. Een eigenaar zou hier wel vrijwillig voor moeten kunnen kiezen.²⁴

Stap 5. De verwachte effecten van de inzet van vsh, wat betreft doeltreffendheid, doorlooptijd, rechtsposities van de eigenaars, businesscase en de positie van de gemeente

De inzet van een regeling vsh in deze casus levert in onze ogen de volgende mogelijke effecten op ten opzichte van de ontwikkeling van de casus zonder vsh. Voor alle effecten geldt dat zij afhankelijk zijn van de precieze vormgeving van de regeling.

Doeltreffendheid <i>Kan de door de overheid en een meerderheid van de eigenaren gewenste gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd?</i>	Een doeltreffende ontwikkeling in deze casus is een ontwikkeling die, conform de woonvisie, woningverdichting, woningvernieuwing en verhoging van de leefbaarheid in deze buurt realiseert. Onder 4a is beschreven dat de herstructurering hoogstwaarschijnlijk zal slagen zonder inzet van vsh, met name omdat er voldoende financiële ruimte in de beoogde ontwikkeling aanwezig is om eigenaren met bezwaren af te kopen. Er bestaat echter een kleine kans dat eigenaren 2, 7 en/of 8 een financiële vergoeding of andere minnelijke oplossingen (zorgappartement) niet accepteren. Met de inzet van onteigening zal de
---	--

²² In deze casus zijn de kavels en opstallen die terugkomen niet van gelijke aard als de opstallen die zijn ingebracht. De regeling VSH moet voorschriften kennen waarin is opgenomen hoe de vertaalslag wordt gemaakt van de inbreng van (in dit geval bijvoorbeeld) een oud bedrijfspand naar de uitname van een (kavel voor een) groter, moderner bedrijfspand. En bovendien ook voorschriften voor hoe het proces van onderlinge ruimtelijke schikking plaatsvindt (wie op welke plek in het plangebied een kavel terugkrijgt).

²³ In het geval van transformatie, zeker als er ook nog functiewisselingen plaatsvinden, dan is de kans immers klein dat de eigenaren na de herverkaveling bezittingen kunnen terugkrijgen van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden, zoals gebruikelijk bij kavelruil in de Wet inrichting landelijk gebied.

²⁴ Hoe gaat de regeling bijvoorbeeld om met het risico dat een eigenaar die verplicht wordt deel te nemen aan een 'sloop-nieuwbouw-herverkaveling' niet in staat is om de voor de gewenste eindsituatie de benodigde investering op tafel te leggen? Zouden eigenaren dan failliet moeten kunnen gaan aan vsh, vanuit het oogpunt van het publieke belang van een bepaalde gebiedsontwikkeling? Of moet daar dan een vorm van achtervang voor zijn? Etc.



	<p>herstructurering waarschijnlijk slagen. Dit zou op twee manier kunnen: 1) door de schaduwwerking die een extra druk zet op het slagen van de minnelijke onderhandelingen en 2) door de daadwerkelijke inzet van het instrument.</p> <p>Onder 4b is beschreven dat de herstructurering mét inzet van vsh mogelijk ook zou slagen, mits de grondslag voor het inzetten van de regeling net zo ruim is als bij onteigening. Het slagen met vsh zou op twee manier kunnen: 1) door de schaduwwerking die een extra druk zet op het slagen van de minnelijke onderhandelingen en 2) door de daadwerkelijke inzet van het instrument.</p> <p>Echter, wij hebben twijfels bij de vraag of er voor de daadwerkelijke inzet van onteigening en vsh in deze casus wel voldoende politiek draagvlak en grondslag zal zijn. Verdichting lijkt in stedenbouwkundige zin ook goed mogelijk zónder eigenaren 2, 7 en 8 te dwingen om hun bezittingen in te brengen. Er lijkt ons een grote kans dat ofwel politiek ofwel juridisch daarom zal worden afgedwongen dat het plan wordt aangepast als deze eigenaren niet akkoord gaan.</p> <p>Mocht de grondslag er echter wel zijn om vsh in te zetten, dan geldt dat de regeling vsh nog aan een aantal criteria zou moeten voldoen om succesvol te kunnen worden ingezet (zie 4b).</p>
Tijd <i>Komt het project sneller door de inzet van VSH?</i>	<p>Het is denkbaar dat de ontwikkeling sneller tot stand komt door de schaduwwerking die uitgaat van onteigening of vsh. Als een van deze instrumenten onsuccesvol worden ingezet (met politiek gedoe of slepende juridische procedures tot gevolg), dan zou de doorlooptijd ook negatief beïnvloed kunnen worden ten opzichte van een vrijwillige herontwikkeling. Er is daarom vooraf geen substantieel verschil te verwachten in effect in tijd tussen de twee instrumenten.</p>
Business-Case <i>Wat zijn de effecten van de inzet van vsh op de businesscase?</i>	<p>In dit geval is de businesscase in termen van gebiedsexploitatie hoe dan ook positief.</p> <p>Door de schaduwwerking kan sprake zijn van lagere ontwikkelkosten, bijvoorbeeld als gevolg van lagere rentelasten en minder huurdering door de woningcorporatie. Onteigening en vsh verschillen hierin in principe niet van elkaar.</p> <p>De precieze wijze waarop in de regeling bij de herverkaveling horende kosten worden gedefinieerd hebben ook gevolgen voor de businesscase. Bij een ruime definitie van kosten bijvoorbeeld, zal dat de businesscase negatief beïnvloeden, bij een smalle definitie positief. Maar bij een smalle definitie komen deelnemende eigenaren wellicht met 'onverhaalbare' kosten te zitten die hen worden opgelegd.</p> <p>Tenslotte is het denkbaar dat aan de inzet van vsh bepaalde fiscale voor- (of na-)delen worden gekoppeld, bijvoorbeeld wat betreft de overdrachtsbelasting. Dit zou de businesscase uiteraard ook beïnvloeden.</p>
Rechtsbescherming van de eigenaars <i>Welke effecten op de rechtsbescherming van</i>	<p>Als het komt tot daadwerkelijke inzet van vsh in deze casus dan wordt de rechtspositie van eigenaren 2, 7 en 8 verzwakt, echter alleen in de situatie dat de gemeente niet bereid of in staat is tot onteigening en wel tot vsh. Met inzet van vsh worden de niet-willende eigenaren dan namelijk gedwongen om risicodragend te participeren in de ontwikkeling.</p>



<i>eigenaren zijn het gevolg van de introductie van vsh?</i>	<p>In deze casus ontstaat daardoor het risico op schade aan de gezondheid van met name eigenaar 8 en emotionele schade bij eigenaren 2 en 7.</p> <p>De rechtspositie van de eigenaren wordt verder verzwakt omdat zij door vsh waarschijnlijk met een lagere vergoeding voor hun bezittingen, kosten en schade genoeg zouden moeten nemen dan in de vrijwillige variant. Afhankelijk van de precieze vormgeving van de regeling vsh, zouden zij een kavel en/of woning moeten accepteren van gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden in de nieuwe situatie.</p>
Positie van de gemeente <i>Hoe verandert de rol van de gemeente door vsh?</i>	<p>In deze casus zou de introductie van vsh betekenen dat de gemeente een aanvullende rol in het proces van de gebiedsontwikkeling op zich zou moeten nemen. Zij moet de zorgvuldige uitvoering van de regeling vsh borgen en het uiteindelijke ruilplan met bijbehorende financiële verrekening vaststellen. Dat vergt inzet van ambtenaren en tijd van het college en de gemeenteraad. Afhankelijk van de vormgeving van de regeling zouden deze kosten ook op de herverkaveling verhaald kunnen worden (zoals bij de regeling kostenverhaal).</p>

Bij deze casus vroeg een van de experts zich af wat er zou gebeuren als er niet sprake zou zijn van verdichting in een situatie van huishoudensgroei, maar van verdunning en een situatie van huishoudenskrimp.

Een van de effecten die in onze ogen dan zou optreden is dat de businesscase van de gebiedsontwikkeling waarschijnlijk onrendabel wordt. Er worden immers woningen vernietigd, waarvoor een kleinere hoeveelheid woningen wordt teruggebouwd. De businesscase zou in dat geval alleen kunnen rondkomen met subsidie of in de situatie dat een of meerdere eigenaren bereid zijn om hun verlies te nemen, bijvoorbeeld vanwege een verwachte toename van de leefbaarheid of vanwege het vermijden van (verdere) waardedaling in de toekomst. In dat laatste geval is er bij uitvoering door middel van vsh echter het risico dat (sommige) eigenaren gedwongen in (acute) financiële problemen komen, afhankelijk van of de precieze vormgeving van het instrument dit zou toelaten.



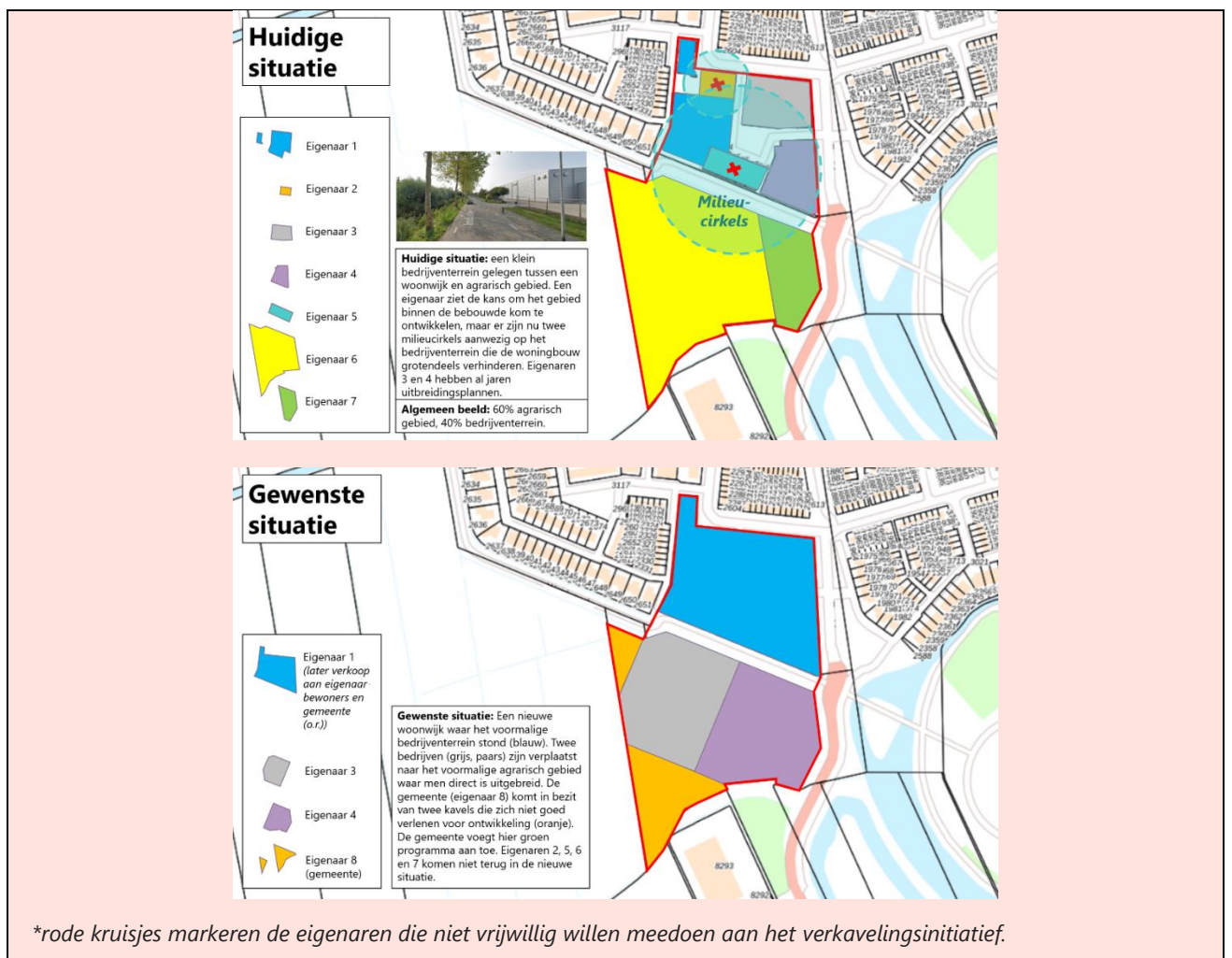
4.3. Casus 3: Kleinschalige (woningbouw)ontwikkeling, grenzend aan bebouwde kom, met 'omklap' van bedrijventerrein naar landelijk gebied)

Stap 1. Aanleiding voor de gebiedsontwikkeling

Een stad wil woningen toevoegen door een binnenstedelijk bedrijventerrein te transformeren, met verplaatsing van bedrijven naar de overkant van de ringweg, in het buitengebied. De provincie wil meewerken. Een van de vastgoedeigenaren is projectontwikkelaar en wil de ontwikkeling graag trekken. De gemeente is in gesprek met de andere bedrijven op het bedrijventerrein, de omwonenden en de grondbezitters aan de overkant van de ringweg.

Stap 2a. Stedenbouwkundige schets huidige en gewenste situatie

In de huidige situatie bestaan acht kavels. Zes kavels zijn bestemd als bedrijventerrein met twee milieuzones. De overige twee kavels hebben een agrarische bestemming. De projectontwikkelaar ziet de kans om twee bedrijven te verplaatsen naar het agrarisch gebied om het gebied binnen de bebouwde kom te kunnen ontwikkelen tot woonbuurt. Twee bedrijven met milieuzones zullen moeten vertrekken om ontwikkeling van woningen mogelijk te maken. Deze eigenaren willen niet meedoen aan het plan.





Stap 2b. Gemeentelijk beleid

De gemeente heeft een omgevingsvisie vastgesteld waarin dit plan staat opgenomen. Een randvoorwaarde voor het ontwikkelen van de agrarische grond grenzend aan de ringweg tot een nieuw bedrijventerrein is dat het aanzicht vanaf het landelijk gebied aan de westzijde zoveel mogelijk groen moet zijn. De gemeente voert een actief grondbeleid, met bereidheid tot onteigening indien nodig, en wil meewerken aan de ontwikkeling, maar heeft geen grondpositie in de huidige situatie. De gemeente heeft Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gevestigd op de betrokken agrarische gronden. In het geldende omgevingsplan staan nog de huidige functies vastgelegd.

Stap 2c. Eigendomssituatie in het plangebied

- *Eigenaar 1 (blauw)* is een Nederlandse projectontwikkelaar die twee kavels met leegstaande bedrijvenpanden heeft opgekocht met de intentie om het gehele bedrijventerrein te ontwikkelen tot woonbuurt.
- *Eigenaar 2 (oranje)* is een klein houthandelsbedrijf in het bezit van een lokale familie, met een kleine hindercirkel. Zij zijn tevreden op hun plek en willen daar liefst blijven zitten.
- *Eigenaar 3 (grijs)* is een populair middelgroot tuincentrum. De eigenaar heeft interesse om zijn onderneming uit te breiden, maar kan dat in de huidige situatie niet realiseren.
- *Eigenaar 4 (paars)* is een logistiek bedrijf dat wegens de goede toegankelijkheid naar de snelweg zijn bedrijf graag op of dichtbij de huidige locatie wil uitbreiden.
- *Eigenaar 5 (turquoise)* is een klein farmaceutisch bedrijf. Het bedrijf heeft een kleine milieucirkel. Dit bedrijf is tevreden met de huidige situatie en wil liever niet verhuizen.
- *Eigenaren 6 en 7 (geel en groen)* zijn twee agrariërs in het bezit van een grote en kleine kavel direct grenzend aan de ringweg tegenover de bebouwde kom.
- *Eigenaar 8 (oranje, alleen in plattegrond 'gewenste situatie')* is de gemeente. De gemeente heeft in de huidige situatie geen grondbezit, maar is bereid om grond aan te kopen en/of weer te verkopen om de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken.

Stap 2d. Mogelijke knelpunten in de gebiedsontwikkeling

Knelpunt	Aanwezig in fictieve situatie
Geen partij met voldoende slagkracht aanwezig om de ontwikkeling te trekken	<i>Nee, eigenaar 1 is een professionele partijen die de gebiedsontwikkeling kan en wil trekken.</i>
Versnipperd eigendom van grond en vastgoed	<i>Ja, het plangebied heeft 7 kavels, ieder in het bezit van een andere eigenaar, met diverse uitgangspunten, mogelijkheden en belangen.</i>
Hoge complexiteit van de opgave (teveel 'ingrediënten')	<i>Nee, de beoogde herontwikkeling is niet bijzonder ingewikkeld, onder meer omdat de gemeente en provincie planologisch ruimte willen geven aan het plan en daarbij geen bijzondere eisen stellen.</i>
Overheid stelt onvoldoende prioriteiten / maakt geen afwegingen	<i>Nee, de gemeente heeft helder beleid.</i>
Weerstand bij gebruikers of bewoners binnen het gebied dat herontwikkeld wordt	<i>Beperkt, het merendeel van de vastgoedeigenaren is positief, maar twee van de even betrokken eigenaren willen niet meewerken. Zij bezitten samen minder dan 10% van het plangebied.</i>
Hoge boekwaarde (i.r.t. marktwaarde) maakt vastgoedexploitatie onrendabel	<i>Onbekend.</i>
Politieke gevoeligheid / onbetrouwbaarheid gemeenteraad/College, PS/GS.	<i>Mogelijk, eigenaar 2 (houthandel) is een 'local hero' en eigenaar 5 (farmaceut) heeft een goed politiek netwerk. Vooral nog staat de gemeente echter positief tegenover de gebiedsontwikkeling.</i>



Gebiedsexploitatie heeft onrendabele top (en geen subsidies om gat te dichten)	<i>Nee, de herstructurering heeft een positieve businesscase (zie ook de volgende paragraaf).</i>
Te weinig flexibiliteit in het programma om in te spelen op veranderende omstandigheden	<i>Nee, beide bedrijven die zouden terugkomen zijn financieel gezond en er is veel vraag naar woningen.</i>
Slepende juridische procedures (privaat of publiekrechtelijk)	<i>Mogelijk, bijvoorbeeld als onteigening noodzakelijk is voor de herontwikkeling en de grondslag ervoor onvoldoende kan worden aangetoond door de gemeente.</i>
Onvoldoende middelen om ontsluiting te bekostigen (auto, OV, fiets etc.)	<i>Nee, niet aan de orde.</i>

Stap 3. Inschatting financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling

Er kan in deze situatie sprake zijn van een positieve businesscase waarmee er financiële brandstof in het project aanwezig is. Deze brandstof komt voort uit:

- Het feit dat er sprake is van een verouderd terrein waardoor de huidige waarde relatief laag is;
- Omzetten bestemming landelijk gebied in een bestemming met hogere grondwaarde: bedrijventerrein;
- Omzetten bestemming bedrijventerrein in een bestemming met hogere grondwaarde: wonen.

Inbrengwaarde	+	De inbrengwaarde is vermoedelijk relatief beperkt omdat de grootste grondbezitters ook grondposities terugkrijgen. Dit is positief voor de totale businesscase. Echter, de eigendommen van eigenaren 2 en 5 kunnen lastig zijn om te verwerven afhankelijk van wat de initiatiefnemers en/of de gemeente hen kunnen aanbieden.
Inbrengproces	+/-	De complexiteit van het inbrengproces is hoofdzakelijk afhankelijk van de houding die de projecttrekker aanneemt. Wat wil deze faciliteren voor de eigenaren die het gebied moeten verlaten?
Transformatie	+/-	De transformatie van het bedrijventerrein naar woningen kan kostbaar zijn, afhankelijk van de huidige staat van het bedrijventerrein. Is er sprake van bodemverontreiniging? Kunnen delen van de huidige openbare ruimte worden behouden? Etc. De nieuwbouwontwikkeling aan de overzijde van de ringweg is echter relatief voordelig omdat het huidige gebruik waarschijnlijk geen verrassingen in de grond herbergt en er geen majeure extra infrastructuur aangelegd hoeft te worden. Een voordeel in deze casus is dat eerst de nieuwbouw gerealiseerd kan worden, zodat de bedrijven in één keer over kunnen naar de nieuwe situatie zonder dat er sprake is van een periode van tijdelijke huisvesting.
Waardesprong	++	Een grote positieve waardesprong is waarschijnlijk, omdat: <ul style="list-style-type: none">- bestemming landelijk gebied wordt omgezet in een bestemming bedrijventerrein, die een hogere grondwaarde kent;- bestemming bedrijventerrein wordt omgezet in een bestemming wonen die een hogere grondwaarde kent.

Stap 4a. Ontwikkelstrategie onder Omgevingswet-regime, zónder regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

Gezien de gunstige businesscase in deze gebiedsontwikkeling zal de projectontwikkelaar (eigenaar 1) geneigd zijn om deze ontwikkeling met een vrijwillig aan- en verkoopproces te willen realiseren, in samenwerking met de gemeente, die actief grondbeleid voert en voorkeursrecht heeft gevestigd op de benodigde agrarische kavels. Eigenaren 3 en 4 (ondernemers die beiden willen uitbreiden) en eigenaren 6 en 7 (agrariërs die bereid zijn hun grond tegen de juiste



prijs te verkopen) zullen onder de juiste condities willen meewerken. Eigenaren 2 (lokale houthandel) en 5 (kleine farmaceut) zien voor zichzelf onvoldoende voordelen van het door de initiatiefnemers en gemeente voorgestelde nieuwe plan, waarin zij een andere bedrijfslocatie zouden moeten zoeken, en willen niet (zomaar) meewerken. Om woningbouw juridisch mogelijk te maken, moeten de milieucirkels van eigenaren 2 en 5 echter wel verdwijnen uit het gebied.

De meest waarschijnlijke gang van zaken met het huidige instrumentarium is dat de gemeente voorlopige koopovereenkomsten sluit met beide agrariërs over hun kavels (voor een waarde van ergens tussen de huidige gebruikswaarde en de grondwaarde voor woningbouw in). Deze koopovereenkomsten worden pas definitief als er een oplossing is gevonden voor het uitplaatsen van eigenaren 2 en 5 van het huidige bedrijventerrein én er een aangepast omgevingsplan is aangenomen door de gemeenteraad.

Parallel aan dit traject zal door de projectontwikkelaar en/of de gemeente gesproken worden met eigenaren 2 en 5 over de voorwaarden waaronder zij bereid zouden zijn om te vertrekken uit het gebied. De reden die hiervoor wordt aangevoerd zijn de milieucirkels van beide bedrijven. Gezien de positieve businesscase van de gewenste gebiedsontwikkeling is er ruimte voor een stevige vergoeding voor deze eigenaren.

Invloed van voorkeursrecht

In deze casus heeft de gemeente een voorkeursrecht op de agrarische kavels. Het is de vraag of zij hier gebruik van zal/wil maken als dat niet nodig is om de gebiedsontwikkeling te laten slagen. Het gevestigde voorkeursrecht van de gemeente op de agrarische gronden biedt voor de gemeente een stok achter de deur om de gebiedsontwikkeling te laten slagen (recht op eerste koop), omdat het grondspeculatie tegengaat. In het voorkeursrecht zit in dit geval wellicht ook een verdienpotentie voor de gemeente (in verband met het tegen een hogere prijs doorverkopen van de aangekochte grond aan eigenaren 3 en 4), dus het is denkbaar dat zij dit wel doet. Dit maakt uit voor de businesscase (waarvan de gemeente dus mogelijk rendement 'afroomt' middels de doorverkoop van grond) en voor de rechtspositie van eigenaren 3, 4, 6 en 7 (in verband met hun inbreng- en uitneemwaardes).²⁵

Enkele van de experts gaven bij deze casus aan dat de waardesprong die optreedt bij het omzetten van de bestemming op de agrarische kavels waarschijnlijk wordt verdisconteerd in de marktwaarde die de gemeente aan de huidige eigenaren moet betalen als men gebruik maakt van het voorkeursrecht. Er zou dan in de ogen van de experts dus geen sprake zijn van een financieel voordeel voor de gemeente als gevolg van actieve betrokkenheid bij de ontwikkeling.

Schaduwwerking onteigening

Omdat bij eigenaren 2 en 5 de mogelijkheid van onteigening bekend is, bestaat er tijdens het vrijwillige onderhandelingsproces al een schaduwwerking van dit instrument. Door de dreiging van de inzet van onteigening zullen eigenaren geneigd zijn om eerder een regeling in der minne overeen te komen.

Indien vrijwillige verwerving van de eigendommen van eigenaren 2 en 5 slaagt, zal eigenaar 1 alle gronden verwerven op het voormalige bedrijventerrein (eventueel met uitzondering van de openbare ruimte), op voorwaarde van de

²⁵ Bij gebruikmaking van het voorkeursrecht verkopen eigenaren 6 en 7 hun kavels immers aan de gemeente, die deze gronden na herverkaveling doorverkoopt aan eigenaren 3 en 4. Bij het niet-gebruik maken van voorkeursrecht brengen eigenaren 3, 4, 6 en 7 hun kavels in als onderdeel van de vsh, zonder tussenkomst van de gemeente.



wijziging van het omgevingsplan. Eigenaar 1 vraagt vervolgens een aanpassing van het omgevingsplan tot woonwijk aan bij de gemeente.

Inzet van onteigening

Als uit de gesprekken met eigenaren 2 en 5 geen vrijwillige overeenkomsten (lijken te) komen, dan kan de gemeente de (eventueel reeds gestarte) onteigeningsprocedures doorzetten, bijvoorbeeld op grond van de urgentie van de toe te voegen woningen in het gebied. Na het doorlopen van de onteigeningsprocedures brengt de gemeente deze gronden en opstallen in de gebiedsontwikkeling in. De gemeente verkavelt de twee agrarische kavels tot vier nieuwe kavels en verkoopt twee van deze kavels aan eigenaren 3 en 4. De overige twee nieuwe kavels, aan de westzijde, blijven in gemeentebesit. De gemeente creëert daar een groene buffer tussen de nieuwe bedrijfspanden en het agrarische gebied aan de westzijde.

Conclusie: met het Omgevingswetinstrumentarium zal deze gebiedsontwikkeling zeer waarschijnlijk doorgang kunnen vinden. Medewerking van de provincie (omdat er sprake is van rood voor groen), de positieve businesscase, het voorkeursrecht en de actieve grondpolitiek van de gemeente zijn daarin belangrijke factoren.

Stap 4b. Ontwikkelstrategie onder Omgevingswetregime, mét regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

In het geval dat er een regeling vsh zou bestaan en de inzet ervan een mogelijkheid zou zijn in het ontwikkelen van deze casus, dan zou de ontwikkeling in onze ogen als volgt kunnen verlopen.

Schaduwwerking vsh

De trekker van de beoogde herstructurering, eigenaar 1, zou in overleg met de gemeente (als uitvoerder van de regeling vsh en opsteller van het benodigde omgevingsplan) kunnen besluiten om de inzet van de regeling vsh voor te bereiden en dit voornemen ook aan te kondigen bij alle eigenaren in het gebied. Op dat moment hoeft nog niet volledig duidelijk te zijn of aan alle voorwaarden voor het inzetten van dit instrument volledig kan worden voldaan, maar dat zou wel voldoende aannemelijk moeten zijn. Deze stap veroorzaakt een 'schaduwwerking' van het instrument, namelijk de dreiging dat verplichte stedelijke herverkaveling zou kunnen worden toegepast, als eigenaren onderling niet tot een vrijwillige overeenkomsten komen. Deze schaduwwerking doet zich in dit geval voor náást de schaduwwerking die al uitgaat van onteigening, waar deze gemeente óók toe bereid is.

De schaduwwerking van beide verplichtende instrumenten vormen waarschijnlijk een prikkel voor eigenaren 2 en 5 om tot een minnelijke overeenstemming te komen met de initiatiefnemers. Het is goed denkbaar dat de schaduwwerking van vsh en/of onteigening ervoor zorgt dat het gewenste eindbeeld voor de casus alsnog zonder daadwerkelijke inzet van vsh gerealiseerd kan worden. In dit geval functioneert de regeling dus als stok achter de deur voor een 'vrijwillige' gebiedsontwikkeling. De vraag is wel hoe groot het 'extra' schaduwwerkingseffect is van vsh, als er al schaduwwerking van onteigening bestaat.

Invloed van voorkeursrecht

In deze casus heeft de gemeente voorkeursrecht op de agrarische kavels. Het is de vraag of zij hier gebruik van zal/wil maken als dat niet nodig is om de gebiedsontwikkeling te laten slagen. In het voorkeursrecht zit in dit geval een verdienpotentie voor de gemeente, dus het is denkbaar dat zij dit wel doet. De gemeente kan immers geld overhouden aan de gebiedsontwikkeling door mee te investeren in een positieve businesscase. De keuze van de gemeente maakt uit voor de gehele businesscase (waarvan de gemeente dus mogelijk rendement 'afroomt' middels de doorverkoop van grond) en voor de rechtspositie van eigenaren 3, 4, 6 en 7 (in verband met hun inbreng- en



uitneemwaardes).²⁶ Een uitzoekvraag is hoe het inzetten van voorkeursrecht zich in de tijd en in eventuele 'voorrang' zou moeten verhouden tot de inzet van vsh.

Daadwerkelijke inzet vsh

Mocht de schaduwwerking van vsh niet leiden tot een vrijwillig overeengekomen gebiedsontwikkeling, dan kan de regeling vsh daadwerkelijk worden ingezet om het eindbeeld te realiseren. Om dit te kunnen doen moet er (waarschijnlijk) een aan de eindsituatie aangepast omgevingsplan worden vastgesteld in de gemeenteraad, als grondslag voor vsh. Ook hier geldt dat de Omgevingswet ruimte laat waar het gaat om de precieze inrichting van een omgevingsplan, maar hoe dan ook vraagt de aanpassing van het omgevingsplan om een min of meer uitgewerkt beeld van de beoogde eindsituatie. Dit beeld zal dus eerst moeten worden gevormd. Ook hier wordt weer opgemerkt dat dit op gespannen voet lijkt te staan met het 'ja, tenzij' uitgangspunt van de Omgevingswet.

In de praktijk zal de gemeente naar onze inschatting waarschijnlijk het initiatief voor het maken van het plan voor de beoogde eindsituatie, inclusief de benodigde berekeningen en vereveningen van de kosten en baten die zouden komen kijken bij de realisatie van dat eindbeeld, bij de private initiatiefnemers van het plan laten, in dit geval eigenaar 1. Als het deze eigenaar lukt om eigenaren 2 en 5 (alsnog) te betrekken bij de ontwikkeling van het definitieve eindbeeld en ruilplan, bijvoorbeeld omdat deze eigenaren inzien dat de herverkaveling hoe dan ook zal plaatsvinden, dan kan de gemeente zich beperken tot het inbrengen van de gemeentelijke belangen in het planproces (zoals duurzaamheid, milieuaspecten, parkeernormen, verkeersaandachtspunten, et cetera). Pas als uit dit definitieve proces een helder eindbeeld is ontstaan, kan de gemeente dit opnemen in een aangepast omgevingsplan, dat vervolgens de grondslag vormt voor het (door de gemeente) vaststellen van 1) een ruilplan waarin de nieuwe kavelgrenzen worden bepaald en 2) een financiële verrekening tussen de eigenaren, waarin alle inbrengwaarden, uitneemwaarden, ontwikkelkosten en bijkomende kosten worden verwerkt.

Nadat het omgevingsplan, het ruilplan en de financiële verevening zijn vastgesteld in de gemeenteraad, is de vsh voltooid en kan de realisatiefase starten.

Criteria bij de inzet van vsh

Om bovenstaande ontwikkelstrategie met vsh mogelijk te maken in deze casus moet *minimaal* aan een aantal criteria worden voldaan:

- de gemeente moet de maatschappelijke noodzaak zien om een omgevingsplan vast te stellen waarin het eindbeeld is vastgelegd, omdat dit (naar alle waarschijnlijkheid) de belangrijkste juridische grondslag zal vormen voor het uitvoeren van vsh;
- de regeling vsh moet sloop-nieuwbouw mogelijk maken;
- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over hoe benodigde investeringen, risico's en winsten in een herverkaveling onder deelnemende eigenaren worden verdeeld, óók onder eigenaren die uit het gebied verdwijnen in de nieuwe situatie;²⁷

²⁶ Bij gebruikmaking van het voorkeursrecht verkopen eigenaren 6 en 7 hun kavels immers aan de gemeente, die deze gronden na herverkaveling doorverkoopt aan eigenaren 3 en 4. Bij het niet-gebruik maken van voorkeursrecht brengen eigenaren 3, 4, 6 en 7 hun kavels in als onderdeel van de vsh, zonder tussenkomst van de gemeente.

²⁷ In deze casus zijn de kavels en opstallen die terugkomen niet van gelijke aard als de opstallen die zijn ingebracht. De regeling VSH moet voorschriften kennen waarin is opgenomen hoe de verplaatsing wordt gemaakt van de inbreng van (in dit geval bijvoorbeeld) een oud bedrijfspand naar de uitname van een (kavel voor een) groter, moderner bedrijfspand. En bovendien ook voorschriften voor hoe het proces van onderlinge ruimtelijke schikking plaatsvindt (wie op welke plek in het plangebied een kavel terugkrijgt).



- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over de relatie tussen het ingebrachte en uit te nemen vastgoed, qua aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden én qua waarde;²⁸
- de regeling vsh moet zo zijn vormgegeven dat er uiterlijke termijnen zijn voor het vaststellen van een ruilplan en financiële verevening en met duidelijke grondslagen voor *op basis waarvan* het ruilplan en de financiële verevening worden vastgesteld. Dit om te voorkomen dat betrokken eigenaren bepaalde stappen in het vsh-proces te lang kunnen uitstellen.

Niet strikt noodzakelijk, maar in onze ogen wel wenselijk, zijn aanvullende criteria dat:

- de regeling vsh het mogelijk maakt om partijen geldelijk te vergoeden als zij niet (willen) terugkomen in de nieuwe, herverkavelde situatie (grondslag daarvoor n.t.b.);
- een meerderheid van de eigenaren (precieze aandeel n.t.b.) in het betreffende gebied voorstander is van de herverkaveling;²⁹
- er een randvoorwaarde wordt ingebouwd dat vsh voor een individuele eigenaar (of deze nu voor- of tegenstander is) er nooit toe kan leiden dat deze verplicht wordt om een verlieslatende vastgoedexploitatie te aanvaarden. Een eigenaar zou hier wel vrijwillig voor moeten kunnen kiezen.³⁰

Uitzoekpunten

Vragen die bij de vormgeving van de regeling vsh in deze casus in het oog springen, zijn:

- Worden door de regeling vsh alle *inbrengende* eigenaren verplicht om risicodragend aan de herverkaveling mee te doen, of alleen alle *uitnemende* eigenaren? Er moet in deze casus in ieder geval een redelijke oplossing komen voor eigenaren 2 en 5 die vanwege hun milieucirkels uit het plangebied zouden moeten verdwijnen om woningbouw mogelijk te maken, maar uiteraard wel graag hun bedrijven willen voortzetten.
- Hoe wordt de waardesprong die optreedt door de bestemmingswijzigingen in het nieuwe omgevingsplan verrekend tussen de deelnemende eigenaren?
- Hoe wordt de verhouding tussen vsh en onteigening vormgegeven? Wordt in de regeling opgenomen dat een eigenaar in een vsh-proces bijvoorbeeld ook altijd kan kiezen voor onteigening, of moet de gemeente dat actief aanbieden? Of wordt in de regeling vsh opgenomen, dat als eenmaal het verplichtende traject wordt gestart er géén mogelijkheid meer tot onteigening bestaat? Deze verhouding is van belang voor 1) de rechtspositie van eigenaren in een vsh-proces; 2) de rol van de gemeente in het proces; en 3) mogelijkserwijs de businesscase (afhankelijk van de waardegrondslag van vsh ten opzichte van onteigening).
- Hoe wordt de verhouding tussen vsh en voorkeursrecht vormgegeven? Moet een gemeente voor het starten van een vsh-proces al besluiten of zij gebruik wil maken van haar voorkeursrecht (en vervalt dit recht dus bij aanvang van en tijdens het proces?) of kan zij met die beslissing wachten tot tijdens het vsh-proces?

²⁸ In het geval van transformatie, zeker als er ook nog functiewisselingen plaatsvinden, dan is de kans immers klein dat de eigenaren na de herverkaveling bezittingen kunnen terugkrijgen van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden, zoals gebruikelijk bij kavelruil in de Wet inrichting landelijk gebied.

²⁹ Dit is nodig om te voorkomen dat gemeenten in een gebied een herverkaveling vaststellen en dat eigenaren, zonder dat er onder hen substantieel draagvlak is, deze herverkaveling uit te voeren.

³⁰ Hoe gaat de regeling bijvoorbeeld om met het risico dat een eigenaar die verplicht wordt deel te nemen aan een 'sloop-nieuwbouw-herverkaveling' niet in staat is om de voor de gewenste eindsituatie de benodigde investering op tafel te leggen? Zouden eigenaren dan failliet moeten kunnen gaan aan vsh, vanuit het oogpunt van het publieke belang van een bepaalde gebiedsontwikkeling? Of moet daar dan een vorm van achtervang voor zijn? Etc.



Stap 5. De effecten van de inzet van vsh wat betreft: doeltreffendheid, doorlooptijd, businesscase, rechtsbescherming en positie van de gemeente

Hieronder doordenken we de mogelijke effecten van de inzet van vsh in deze casus:

<p>Doeltreffendheid</p> <p><i>Kan de door de overheid en een meerderheid van de eigenaren gewenste gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd?</i></p>	<p>Een doeltreffende ontwikkeling in deze casus is een ontwikkeling die, conform de omgevingsvisie, het huidige bedrijventerrein transformeert tot een woonbuurt en het aanwezige logistieke bedrijf en tuincentrum een nieuwe locatie geeft aan de overkant van de ringweg in het huidige agrarische gebied. Daartoe moeten de bedrijven met milieucirkels op het huidige bedrijventerrein naar buiten het plangebied worden verplaatst.</p> <p>Zowel zonder als met vsh kan het eindbeeld worden gerealiseerd, omdat:</p> <ul style="list-style-type: none">- er voldoende financiële ruimte in de beoogde ontwikkeling aanwezig is om eigenaren met bezwaren af te kopen;- een ontwikkelende partij initiatiefnemer is, met bereidheid om de financiële en procesmatige risico's van het project te dragen;- de gemeente een actief grondbeleid voert en voorkeursrecht gevestigd heeft op een deel van het plangebied.- Dat zou op twee manier kunnen:<ul style="list-style-type: none">o 1) door de schaduwwerking van onteigening danwel vsh die een extra druk zet op het slagen van de minnelijke onderhandelingen;o 2) door de daadwerkelijke inzet van een of beide van deze instrumenten. Zowel voor een succesvolle schaduwwerking als de daadwerkelijke inzet van vsh geldt dat de regeling dan wel aan een aantal criteria moet voldoen (zie 4b). <p>In deze casus is voor de succesvolle inzet van vsh belangrijk dat de verhouding tussen onteigening, voorkeursrecht en vsh goed is vastgelegd.</p>
<p>Tijd</p> <p><i>Komt het project sneller door de inzet van VSH?</i></p>	<p>Zowel onteigening als vsh kennen een schaduwwerking en (waarschijnlijk) een vergelijkbare proceduretijd. De verwachting is daarom dat de inzet van vsh weinig invloed heeft op de doorlooptijd van het project.</p>
<p>Business-Case</p> <p><i>Wat zijn de effecten van de inzet van vsh op de businesscase?</i></p>	<p>De precieze wijze waarop in de regeling bij de herverkaveling horende kosten worden gedefinieerd hebben ook gevolgen voor de businesscase. Bij een ruime definitie van kosten bijvoorbeeld, zal dat de businesscase negatief beïnvloeden, bij een smalle definitie positief. Maar bij een smalle definitie komen deelnemende eigenaren wellicht met 'onverhaalbare' kosten te zitten die hen worden opgelegd.</p> <p>Het al dan niet mogen inzetten van voorkeursrecht door de gemeente, voorafgaand aan of tijdens een vsh-proces, heeft invloed op de businesscase, omdat de gemeente door middel van een aankoop-verkoop-constructie op basis van haar voorkeursrechtpositie een deel van de waardesprong door de bestemmingswijziging naar zich toe kan halen. Die waardesprong zou dan niet meer ten goede komen aan de eigenaren in het vsh-proces.</p>



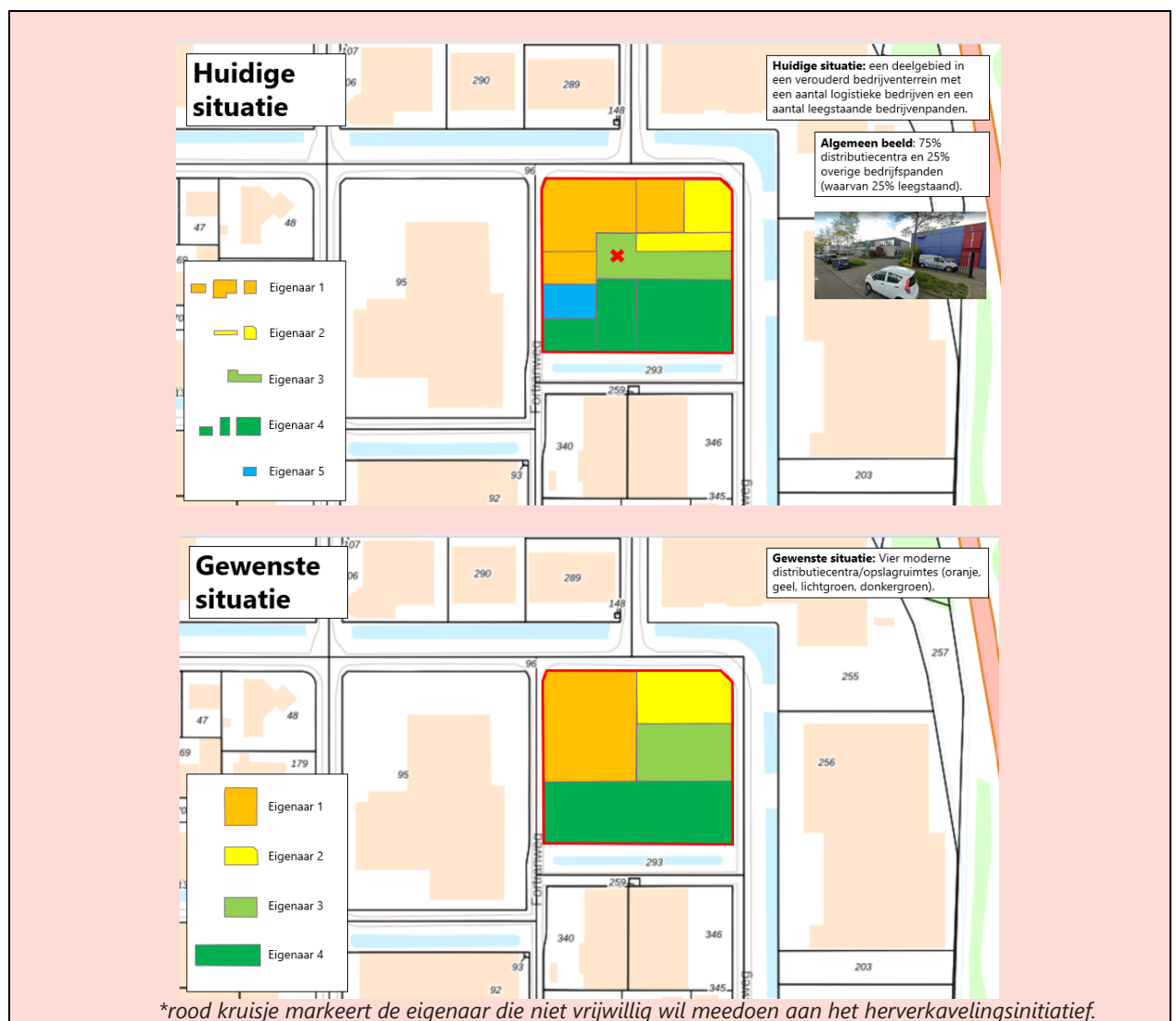
	<p>Tenslotte is het denkbaar dat aan de inzet van vsh bepaalde fiscale voor- (of na-)delen worden gekoppeld, bijvoorbeeld wat betreft de overdrachtsbelasting. Dit zou de businesscase uiteraard ook beïnvloeden.</p>
<p>Rechtsbescherming van de eigenaars</p> <p><i>Welke effecten op de rechtsbescherming van eigenaren zijn het gevolg van de introductie van vsh?</i></p>	<p>In deze casus is het niet duidelijk of de rechtspositie van de eigenaren met weerstand tegen de herstructurering feitelijk verandert door de introductie van vsh, maar er kan sprake zijn van een verslechtering. Immers, <i>zonder de inzet van vsh</i>, is hun <i>worst case scenario</i> onteigening. Bij onteigening wordt de eigenaar vergoed op basis van een onafhankelijke taxatie waarin ook de voorzienbaarheid van toekomstig gebruik van zijn bezit wordt meegenomen, aangevuld met een vergoeding van alle aan de ontwikkeling toerekenbare kosten van de eigenaar. De onteigende eigenaar ontvangt na de onteigening dus geld, dat hij naar believen kan inzetten.</p> <p>Bij vsh ontvangt een eigenaar in beginsel een vervangend bezit van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden in de nieuwe situatie. Echter, dat is in deze casus niet mogelijk aangezien eigenaren 2 en 5 uit het gebied moeten vertrekken om woningbouw mogelijk te maken (vanwege milieucirkels). Dit betekent waarschijnlijk dat zij ook een geldelijke vergoeding zullen moeten ontvangen uit het vsh-proces. Het hangt dan van de grondslag van die vergoeding af of er sprake is van een verandering van rechtspositie van deze eigenaren. Die zou nadeliger kunnen zijn dan bij onteigening waar de eigenaar in beginsel ál zijn schade vergoed krijgt.</p>
<p>Positie van de gemeente</p> <p><i>Hoe verandert de rol van de gemeente door vsh?</i></p>	<p>In deze casus maakt het inzetten van vsh veel uit voor de rol van de gemeente.</p> <p>In 4a, het scenario zonder vsh, voert de gemeente actieve grondpolitiek door het verwerven en doorverkopen van de agrarische kavels. Als eigenaren 2 en 5 niet tot overeenstemming komen met eigenaar 1, voert de gemeente bovendien ook nog een onteigeningsprocedure uit, gevolgd door een verkoop van de verworven kavels aan eigenaar 1. De gemeente houdt ook nog gronden in eigendom na afloop van de herverkaveling. Kortom, een zeer actieve bemoeienis met de gebiedsontwikkeling.</p> <p>In 4b, het scenario met vsh voert de gemeente geen actieve grondpolitiek, maar begeleidt zij een proces van vsh, waarbij de eigendommen tijdens het proces bij de huidige eigenaren blijven, totdat deze door het ruilplan en financiële verevening worden gewijzigd. De gemeente zou door de inzet van vsh dus een kleiner financieel risico lopen omdat zij geen gronden in eigendom krijgt. In dit geval betekent dit waarschijnlijk vooral minder <i>winst</i> voor de gemeente, omdat er een flinke waardesprong plaatsvindt op de agrarische kavels. Een en ander is afhankelijk van hoe in de regeling vsh de verhouding met onteigening en voorkeursrecht wordt vormgegeven.</p>



4.4. Casus 4: Modernisering en intensivering van een verouderd bedrijventerrein aan de rand van een middelgrote stad

Stap 1. Aanleiding voor de gebiedsontwikkeling

Aan de rand van een middelgrote stad staat een verouderd mixed-use bedrijventerrein met extensief gebruik. De gemeente heeft in overleg met de ondernemersvereniging een gebiedsvisie vastgesteld waarin de ambitie is opgenomen om het bedrijventerrein te verdichten. Het gezamenlijk doel is om het bedrijventerrein te intensiveren en moderniseren, de ruimtelijke kwaliteit te verhogen en de bedrijfspanden te verduurzamen. Er wordt ingezet op het realiseren van nieuwe groeimogelijkheden voor de al zittende bedrijven. Een aantal ondernemers in een deelgebied van het bedrijventerrein heeft door een bureau onderzoek laten doen naar de mogelijkheden van een herstructurering die tot een effectievere bedrijfsvoering zou leiden en zou voldoen aan de ambities uit de omgevingsvisie. Een meerderheid van de eigenaren is voorstander van deze herstructurering.





Stap 2a. Stedenbouwkundige schets van de huidige en de gewenste situatie van het plangebied

In de huidige situatie bestaan er in het plangebied tien kavels met daarop distributiecentra en transportbedrijven (zie kaartbeeld). Het ingehuurde bureau heeft een plan gemaakt om de tien kavels te herstructureren naar vier, beter ingedeelde kavels met daarop moderne, duurzame distributiecentra en opslagruimtes, met een hogere omgevingskwaliteit. Hiervoor zal een deel sloop-nieuwbouw, een deel renovatie en een deel nieuwbouw plaatsvinden. Eigenaar 5, met een leegstaand pand, zou daarbij het gebied verlaten, tegen een vergoeding. Eigenaar 3 heeft eerder al een individueel plan gemaakt om op zijn eigen, bestaande kavel zijn opstallen uit te breiden. Hiervoor heeft hij een omgevingsvergunning nodig, die hij nog niet heeft aangevraagd. Hij is tevreden met dit eerdere, individuele plan en ziet geen meerwaarde in het nieuwe, gezamenlijke plan, waarbij hij meer kosten zou moeten maken. Hij wil daarom niet meewerken aan de herverkaveling (zie het rode kruis in het eerste kaartbeeld).

Stap 2b. Gemeentelijk beleid en omgevingsplan

De gemeente staat positief tegenover het herverkavelingsinitiatief omdat het bijdraagt aan de doelen van de gebiedsvisie (verdichten, verduurzamen, intensiveren gebruik). De gemeente voert passief grondbeleid en heeft geen grondbezit in het plangebied en geen voorkeursrecht gevestigd. In het gebied geldt een omgevingsplan waarin het huidige gebruik is vastgelegd. Om het herverkavelingsinitiatief mogelijk te maken zal het omgevingsplan aangepast moeten worden, omdat de kavelgrenzen en bebouwingsgrenzen worden aangepast. De bestemmingen – logistiek bedrijfsgebouw – blijven in het nieuwe omgevingsplan gelijk aan de huidige, maar door de andere indeling van de bebouwingvlakken wordt intensiever gebruik en verdichting mogelijk gemaakt.

Stap 2c. Eigendomssituatie in het plangebied

In de huidige situatie zijn in het plangebied tien kavels betrokken, die in eigendom zijn van vijf vastgoedeigenaren:

- **Eigenaar 1 (oranje)** is een belegger in bedrijfstvastgoed die in bezit is van drie kavels met verouderde bedrijvenpanden die slecht verhuurbaar zijn. Het grootste pand staat leeg en de twee kleinere worden tijdelijk verhuurd. Eigenaar 1 wil na de herverkaveling een modern distributiecentrum realiseren voor de verhuur. Deze eigenaar is initiatiefnemer van het plan en heeft eigenaren 2, 4 en 5 geënthousiasmeerd om mee te doen. Eigenaar 1 heeft contact met de gemeente gezocht over het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling. De gemeente heeft hem gewezen op de provinciale regeling.
- **Eigenaar 2 (geel)** is een lokale ondernemer met een groeiend logistiek bedrijf. Deze eigenaar heeft een paar jaar geleden een aangrenzende kavel gekocht met opslag- en parkeerruimte, maar heeft nu weer behoefte om verder te groeien en zijn verouderde bedrijfspand te moderniseren. De eigenaar wil een groter en duurzamer distributiecentrum realiseren.
- **Eigenaar 3 (lichtgroen)** is een lokale ondernemer met een verhuisbedrijf. Deze eigenaar heeft voordat het huidige plan ging spelen al een eigen uitbreidingsplan gemaakt, op zijn eigen bestaande kavel. Hiervoor heeft hij nog geen omgevingsvergunning aangevraagd. Eigenaar 3 is geen voorstander van de herverkaveling omdat het in zijn ogen extra tijd gaat kosten en extra kosten voor hem met zich mee zal brengen (ten opzichte van de realisatie van zijn eigen bouwplannen). Hij wil daarom alleen meedoen aan het nieuwe plan op voorwaarde dat hij vergoed wordt voor zijn tijdverlies (op basis van geraamde omzetsderving) en hij niet hoeft bij te dragen aan kosten die door andere eigenaren en op andere kavels dan zijn eigen kavel gemaakt worden.
- **Eigenaar 4 (donkergroen)** is een internationale pakketdistributeur, in het bezit van 3 aan elkaar grenzende kavels. Deze eigenaar wil zijn bedrijf verder uitbreiden, maar kan geen geschikte locatie vinden. Het huidige initiatief biedt een kans om een volgende uitbreiding mogelijk te maken.
- **Eigenaar 5 (blauw)** is een voormalig ondernemer in bezit van een verouderd leegstaand pand, dat zou verdwijnen in de nieuwe situatie. Hij wil graag meedoen aan het plan als hij een goede financiële compensatie voor zijn bezit krijgt.



Stap 2d. Mogelijke knelpunten in de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

In deze situatie is sprake van een aantal bekende knelpunten van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

Knelpunt	Aanwezig in fictieve situatie
Geen partij met voldoende slagkracht aanwezig om de ontwikkeling te trekken	<i>Nee, eigenaar 1 is een professionele vastgoedpartij (belegger) en heeft substantieel grondbezit in het gebied.</i>
Versnipperd eigendom van grond en vastgoed	<i>Ja, het plangebied bestaat uit 10 kavels in bezit van vijf vastgoedeigenaren.</i>
Hoge complexiteit van de opgave (teveel 'ingrediënten')	<i>Nee, er vindt geen functieverandering plaats in het plangebied (bedrijf) en de eigendomssituaties blijven min of meer gelijk na de herstructurering.</i>
Overheid stelt onvoldoende prioriteiten / maakt geen afwegingen	<i>Nee, de gemeente heeft helder beleid en de herstructurering is mogelijk volgens de omgevingsvisie.</i>
Weerstand bij gebruikers of bewoners binnen het gebied dat herontwikkeld wordt	<i>Beperkt, het merendeel van de vastgoedeigenaren is positief, maar een van de betrokken eigenaren wil alleen onder voorwaarden meewerken.</i>
Hoge boekwaarde (i.r.t. marktwaarde) maakt vastgoedexploitatie onrendabel	<i>Onbekend.</i>
Politieke gevoeligheid / onbetrouwbaarheid gemeenteraad/College, PS/GS.	<i>Nee, er is draagvlak voor het plan bij de gemeente, mits men zelf geen risico's hoeft te lopen of hoeft te onteigenen.</i>
Gebiedsexploitatie heeft een onrendabele top (en geen subsidies om gat te dichten)	<i>Ja (zie paragraaf Financiële haalbaarheid hieronder)</i>
Te weinig flexibiliteit in het programma om in te spelen op veranderende omstandigheden	<i>Waarschijnlijk niet, de markt voor distributiecentra en logistieke bedrijven vertoont stabiele groei. De monofunctionaliteit is wel een risico als die markten zouden omslaan.</i>
Slepende juridische procedures (privaat of publiekrechtelijk)	<i>Nee, vooralsnog liggen die niet voor de hand.</i>
Onvoldoende middelen om ontsluiting te bekostigen (auto, OV, fiets etc.)	<i>Nee, de ontsluiting van dit deelgebied van het bedrijventerrein hoeft niet te worden aangepast.</i>

Stap 3. Algemene financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling

In deze situatie is qua vastgoedexploitatie sprake van een negatieve businesscase. De inkomstenderving van de bedrijven tijdens het bouwproces, de vergoedingen die aan eigenaren 3 en 5 moeten worden betaald, de sloopkosten en daarna weer de bouwkosten, zorgen voor te hoge kosten om door de hogere vastgoedwaarde van de grotere en modernere bedrijfsgebouwen te worden gecompenseerd. Echter, omdat de herstructurering uitbreiding en daarmee omzetgroei mogelijk maakt, zijn vier van de vijf eigenaren in het plangebied toch enthousiast om het plan door te zetten.



Hieronder beschrijven wij in hoofdlijnen de elementen met invloed op de businesscase:

Inbrengwaarde	+	De inbrengwaarde is beperkt omdat de grootste grondbezitters ook grondposities terugkrijgen en de meeste panden in het plangebied verouderd zijn. Middels een aan- en verkooptraject onder de eigenaren in het gebied is dit deel van de inbrengwaarde onder controle te houden.
Inbrengproces	-	Het inbrengproces wordt gecompliceerd door het bestaande bouwplan van eigenaar 3. Als voorwaarden voor zijn vrijwillige medewerking eist hij compensatie voor zijn tijdverlies (op basis van gedeelde omzet) en wil hij niet naar rato meebetalen aan de kosten van de planvorming en transformatiekosten. De andere eigenaren hebben weinig begrip voor deze houding. Eigenaar 5 vraagt financiële compensatie voor het inbrengen van zijn grond en opstal. Hij denkt daarbij aan een hoger bedrag dan de taxatiewaarde in de huidige verouderde, onverhuurde staat.
Transformatiekosten	-	De transformatiekosten zijn substantieel: <ul style="list-style-type: none">- de bedrijven kunnen tijdens de herstructurering niet volledig operationeel blijven (tijdelijke verplaatsing is niet mogelijk) en hebben hierdoor stevige omzetsderving;- eigenaar 1 heeft huurderving.
Waardesprong	+	Omdat de gebruiksfunctie hetzelfde blijft, maar er wel modernere, meer marktconforme panden worden gerealiseerd, is sprake van een beperkte waardesprong.

Stap 4a. Ontwikkelstrategie onder Omgevingswetregime, zónder regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

Het uitgangspunt van eigenaar 1, belegger in bedrijfstvastgoed en initiatiefnemer van de gebiedsontwikkeling, is om de grondeigendommen in het plangebied aan te kopen en na herstructurering weer uit te geven onder de beoogde overblijvende eigenaren. Hij is dus bereid om de risico's voor de gebiedsontwikkeling te nemen. Omdat de overige eigenaren zelf vastgoed niet als hun *core business* hebben, laten zij zich adviseren en gaan akkoord met deze constructie, mits een en ander contractueel goed wordt vastgelegd.

Eigenaar 1 sluit daarop voorlopige aankoop- en verkoopovereenkomsten met eigenaren 2 en 4 om hun kavels te verwerven, te laten herverkavelen, het renovatie-/transformatie-/nieuwbouwproces uit te voeren en weer terug te leveren. Alle kosten van het gebiedsontwikkelingsproces zijn in de aan- en verkoopsommen verrekend, waaronder ook een beprijzing van het risico dat hij als trekker van de gebiedsontwikkeling loopt en geraamde vergoedingen voor eigenaren 3 en 5. De overeenkomsten worden pas definitief als eigenaar 1 alle eigendommen heeft verworven en er een onherroepelijk omgevingsplan is vastgesteld van de nieuwe verkaveling.

Na een periode van discussie over de koopsom, komt eigenaar 1 ook met eigenaar 5 (die niet terugkomt in de nieuwe situatie) tot een voorlopige koopovereenkomst, van enkele procenten boven de getaxeerde waarde in huidige staat.

Nu rest nog de medewerking van eigenaar 3. Zijn medewerking aan het plan is onder meer nodig om voor eigenaar 1 zélf een zo efficiënt mogelijk ingerichte kavel te kunnen realiseren. Echter, eigenaren 2 en 4 gaan niet akkoord met de vergoeding die eigenaar 3 vraagt voor zijn tijdverlies en accepteren niet dat eigenaar 3 niet wil meebetalen aan de algemene ontwikkelingskosten. Eigenaar 3 houdt vast aan zijn eisen.

Schaduwwerking van onteigening

De inzet van een onteigeningsprocedure zou als volgt kunnen verlopen. Omdat bij eigenaar 3 de mogelijkheid van onteigening bekend is, bestaat er tijdens het vrijwillige onderhandelingsproces al een schaduwwerking van dit instrument. Door de dreiging van de inzet van onteigening zal eigenaar 3 geneigd zijn om eerder een verkoop in der minne overeen te komen.



Daadwerkelijke inzet van onteigening

Mocht vrijwillige aankoop van het bezit van eigenaar 3 niet slagen, ook niet door de schaduwwerking van onteigening, dan kan de gemeente overwegen om de onteigeningsprocedure daadwerkelijk in gang te zetten. Als grondslag daarvoor is een aangepast (deel)omgevingsplan nodig.

Er was bij betrokkenen bij dit onderzoek geen consensus of er voldoende juridische basis aanwezig is om een omgevingsplan aan te nemen langs de lijnen van de beoogde herverkaveling. Immers, bezwaarmakers tegen dit omgevingsplan zouden kunnen beargumenteren dat de doelen uit de gebiedsvisie – verdichten, verduurzamen, intensiveren gebruik – ook op een andere manier dan het voorliggende plan behaald zouden kunnen worden. Daardoor bestaat de kans dat eigenaar 3 zich met succes op zelfrealisatie beroept; het individuele plan van eigenaar 3 zou dan bijvoorbeeld ook aan de ambities van de gemeente kunnen voldoen. De kans bestaat dan dat de onteigening niet succesvol kan worden afgerond en de door de gemeente en de meerderheid van de eigenaren gewenste herverkaveling geen doorgang kan vinden, omdat niet kan worden beschikt over de bezittingen van eigenaar 3. Hoe groot de kans is dat deze situatie zich in deze fictieve casus zou voordoen is met deze onderzoeksopzet niet met zekerheid te bepalen.

Variant: gemeente is niet bereid tot onteigening

In de praktijk zijn er verschillende redenen voor de gemeente om überhaupt niet tot onteigening over te willen gaan. Men bevindt zich bijvoorbeeld in financieel zwaar weer of heeft slechte ervaringen met onteigening gehad in het verleden. In dat geval zal deze gebiedsontwikkeling met de toepassing van het nu voorziene Omgevingswetinstrumentarium waarschijnlijk niet slagen.

Stap 4b. Ontwikkelstrategie onder Omgevingswet-regime, mét regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

In het geval dat er een regeling vsh zou bestaan en de inzet ervan een mogelijkheid zou zijn in het ontwikkelen van deze casus dan zou de ontwikkeling in onze ogen als volgt kunnen verlopen.

Ten eerste zou de gemeente bereid moeten zijn om vsh in te zetten.

Schaduwwerking vsh

Vervolgens zou de trekker van de beoogde herstructurering, eigenaar 1, in overleg met de gemeente (als uitvoerder van de regeling en opsteller van het benodigde omgevingsplan) kunnen besluiten om de inzet van de regeling vsh voor te bereiden en dit voornemen ook aan te kondigen bij alle eigenaren in het gebied. Op dat moment hoeft nog niet volledig duidelijk te zijn of aan alle voorwaarden voor het inzetten van dit instrument volledig kan worden voldaan, maar dat zou wel voldoende aannemelijk moeten zijn. Deze stap veroorzaakt een 'schaduwwerking' van het instrument, namelijk de dreiging dat verplichte stedelijke herverkaveling zou kunnen worden toegepast, als eigenaren onderling niet tot een vrijwillige overeenkomsten komen. Dat vormt waarschijnlijk een extra prikkel voor eigenaren 3 en 5 om tot minnelijke koopovereenkomst te komen met eigenaar 1. Het is dus goed denkbaar dat deze schaduwwerking van vsh ervoor zorgt dat het gewenste eindbeeld voor de casus alsnog zonder daadwerkelijke inzet van vsh gerealiseerd kan worden. In dit geval functioneert de regeling als stok achter de deur voor een 'vrijwillige' gebiedsontwikkeling.

Daadwerkelijke inzet vsh

Mocht de schaduwwerking niet leiden tot een vrijwillig overeengekomen gebiedsontwikkeling, dan kan worden besloten om de regeling vsh definitief in te zetten om het eindbeeld te realiseren. Om dit te kunnen doen moet er (waarschijnlijk) een aan de eindsituatie aangepast omgevingsplan worden aangenomen in de gemeenteraad, als grondslag voor vsh. De Omgevingswet laat (enige) ruimte waar het gaat om de precieze inrichting van een omgevingsplan, maar hoe dan ook vraagt de aanpassing van het omgevingsplan om een min of meer uitgewerkt beeld van de beoogde eindsituatie. Dit beeld zal dus eerst moeten worden gevormd. Ook hier wordt weer opgemerkt dat dit op gespannen voet lijkt te staan met het 'ja, tenzij' uitgangspunt van de Omgevingswet.



Zoals hierboven onder 4a al opgemerkt was er bij de betrokkenen bij dit onderzoek geen consensus of er voldoende juridische basis aanwezig is om een omgevingsplan aan te nemen langs de lijnen van de beoogde herverkaveling. Immers, bezwaarmakers tegen dit omgevingsplan zouden kunnen beargumenteren dat de doelen uit de gebiedsvisie – verdichten, verduurzamen, intensiveren gebruik – ook op een andere manier dan het voorliggende plan behaald zouden kunnen worden. Daardoor bestaat bijvoorbeeld de kans dat eigenaar 3 zich met succes op zelfrealisatie beroept; het individuele plan van eigenaar 3 zou dan bijvoorbeeld ook aan de ambities van de gemeente kunnen voldoen. De kans bestaat dan dat het omgevingsplan niet wordt aangenomen (of vernietigd bij de rechter) en de door de gemeente en de meerderheid van de eigenaren gewenste verplichte stedelijke herverkaveling vervolgens geen doorgang kan vinden, omdat niet kan worden beschikt over de bezittingen van eigenaar 3. Hoe groot de kans is dat deze situatie zich in deze fictieve casus zou voordoen is met deze onderzoeksopzet niet met zekerheid te bepalen.

Mocht het wél lukken om een omgevingsplan vast te stellen dan kan de gemeente vervolgens de procedure voor vsh starten (gesprekken, gezamenlijke planvorming en dergelijke) en als afronding van die procedure een ruilplan met nieuwe kavelgrenzen en een financiële verrekening tussen de eigenaren vaststellen, waarin alle inbrengwaarden, uitneemwaarden, ontwikkelkosten en bijkomende kosten zijn verwerkt.

Nadat het omgevingsplan, het ruilplan en de financiële verevening zijn vastgesteld in de gemeenteraad, is de vsh voltooid en kan de realisatiefase starten.

Criteria bij de inzet van vsh

Om bovenstaande ontwikkelstrategie met vsh mogelijk te maken in deze casus moet *minimaal* aan een aantal criteria worden voldaan:

- de gemeente moet bereid zijn om een omgevingsplan aan te nemen waarin het eindbeeld is vastgelegd, omdat dit (naar alle waarschijnlijkheid) de belangrijkste juridische grondslag zal zijn voor het uitvoeren van vsh;
- de regeling vsh zou moeten kunnen worden ingezet, zelfs als eigenaren kunnen aantonen dat zij ook door middel van zelfrealisatie binnen de huidige kavelgrenzen kunnen voldoen aan de eisen gesteld in het omgevingsplan, als deze zelfrealisatie tot gevolg heeft dat andere eigenaren door dit initiatief *niet of niet optimaal* aan deze eisen kunnen voldoen.
- de regeling vsh moet sloop-nieuwbouw mogelijk maken;
- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over hoe benodigde investeringen, risico's en winsten in een herverkaveling onder deelnemende eigenaren worden verdeeld, óók onder eigenaren die uit het gebied verdwijnen in de nieuwe situatie;³¹
- de regeling vsh moet voorschriften bevatten over de relatie tussen het ingebrachte en uit te nemen vastgoed, qua aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden én qua waarde;³²
- de regeling vsh moet zo zijn vormgegeven dat er uiterlijke termijnen zijn voor het vaststellen van een ruilplan en financiële verevening en met duidelijke grondslagen voor *op basis waarvan* het ruilplan en de financiële verevening worden vastgesteld. Dit om te voorkomen dat betrokken eigenaren bepaalde stappen in het vsh-proces te lang kunnen uitstellen.

³¹ In deze casus zijn de kavels en opstallen die terugkomen niet van gelijke aard als de opstallen die zijn ingebracht. De regeling vsh moet voorschriften kennen waarin is opgenomen hoe de vertaalslag wordt gemaakt van de inbreng van (in dit geval bijvoorbeeld) een oud bedrijfspand naar de uitname van een (kavel voor een) groter, moderner bedrijfspand. En bovendien ook voorschriften voor hoe het proces van onderlinge ruimtelijke schikking plaatsvindt (wie op welke plek in het plangebied een kavel terugkrijgt).

³² In het geval van transformatie, zeker als er ook nog functiewisselingen plaatsvinden, is de kans immers klein dat de eigenaren na de herverkaveling bezittingen kunnen terugkrijgen van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden, zoals gebruikelijk bij kavelruil in de Wet inrichting landelijk gebied.



Niet strikt noodzakelijk, maar in onze ogen wel wenselijk, zijn aanvullende criteria dat:

- de regeling vsh het mogelijk maakt om partijen geldelijk te vergoeden als zij niet (willen) terugkomen in de nieuwe, herverkavelde situatie (grondslag daarvoor n.t.b.);
- een meerderheid van de eigenaren (precieze aandeel n.t.b.) in het betreffende gebied voorstander is van de herverkaveling.³³
- er een randvoorwaarde wordt ingebouwd dat vsh voor een individuele eigenaar (of deze nu voor- of tegenstander is) er nooit toe kan leiden dat deze verplicht wordt om een verlieslatende vastgoedexploitatie te aanvaarden. Een eigenaar zou hier wel vrijwillig voor moeten kunnen kiezen.³⁴

Stap 5. De verwachte effecten van de inzet van vsh ten opzichte van de huidige mogelijkheden van de Omgevingswet, wat betreft doeltreffendheid, doorlooptijd, rechtsposities van de eigenaars, businesscase en de positie van de gemeente

<p>Doeltreffendheid</p> <p><i>Kan de door de overheid en een meerderheid van de eigenaren gewenste gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd?</i></p>	<p>Een doeltreffende ontwikkeling in deze casus is een ontwikkeling die, conform de gebiedsvisie, het huidige bedrijventerrein zo verkavelt dat een efficiëntere bedrijfsvoering voor alle zittende bedrijven mogelijk wordt, verdichting plaatsvindt en het bedrijfstvastgoed wordt verduurzaamd.</p> <p>Onder 4a is beschreven dat het eindbeeld door inzet van het instrument onteigening kan worden gerealiseerd door de schaduwwerking die een extra druk zet op het slagen van de minnelijke onderhandelingen; óf door de daadwerkelijke inzet van het instrument. Voorwaarde is dat er voldoende grondslag is voor de uitvoering ervan. Daar zijn bij deze casus twijfels bij.</p> <p>Als de gemeente níet bereid zou zijn tot onteigening dan kan de herstructurering niet worden gerealiseerd, omdat eigenaar 3 een financiële uitzonderingspositie eist die eigenaren 2 en 4 hem niet bereid zijn te geven. Daardoor ontstaat een patstelling.</p> <p>Onder 4b is beschreven dat het eindbeeld mét inzet van vsh kan worden gerealiseerd door de schaduwwerking die een extra druk zet op het slagen van de minnelijke onderhandelingen of door de daadwerkelijke inzet van het instrument. Echter ook wat betreft vsh bestaan er twijfels over de vereiste juridische grondslag om dit instrument succesvol te kunnen inzetten.</p> <p>Zowel voor een succesvolle schaduwwerking als de daadwerkelijke inzet van vsh is sowieso randvoorwaardelijk dat de regeling aan een aantal criteria moet voldoen (zie 4b). In het bijzonder zou het zo moeten zijn dat vsh wél kan worden ingezet in situaties waar onvoldoende grond is voor onteigening (zoals denkbaar in deze casus). Dat zou bijvoorbeeld kunnen door het collectieve belang in het gebied (wens van de meerderheid van eigenaren) mee te wegen als grond voor de inzet van vsh.</p>
--	---

³³ Dit is nodig om te voorkomen dat gemeenten in een gebied een herverkaveling vaststellen en dat eigenaren, zonder dat er onder hen substantieel draagvlak is, deze herverkaveling uit te voeren.

³⁴ Hoe gaat de regeling bijvoorbeeld om met het risico dat een eigenaar die verplicht wordt deel te nemen aan een 'sloop-nieuwbouw-herverkaveling' niet in staat is om de voor de gewenste eindsituatie de benodigde investering op tafel te leggen? Zouden eigenaren dan failliet moeten kunnen gaan aan vsh, vanuit het oogpunt van het publieke belang van een bepaalde gebiedsontwikkeling? Of moet daar dan een vorm van achtervang voor zijn? Etc.



Tijd <i>Komt het project sneller door de inzet van VSH?</i>	<p>Geen verschil, tenzij de gemeente slechts bereid is tot inzet van 1 van beide instrumenten. In dat geval kiest de gemeente ervoor de schaduwwerking van het andere instrument te laten vervallen.</p> <p>Het opnemen van vaste termijnen in de regeling vsh zou kunnen zorgen voor tijdswinst.</p>
Business-Case <i>Wat zijn de effecten van de inzet van vsh op de businesscase?</i>	<p>In dit geval is de businesscase in termen van gebiedsexploitatie hoe dan ook negatief. Dat is geen breekpunt in de ontwikkeling, omdat de aanwezige eigenaren het verlies op de vastgoedexploitatie kunnen terugverdienen door de omzetgroei die mogelijk wordt gemaakt door de efficiëntere bedrijfsvoering die mogelijk wordt gemaakt door de nieuwe verkaveling.</p> <p>Door de inzet van vsh kan de hierboven genoemde tijdswinst echter wellicht zorgen voor lagere ontwikkelkosten als gevolg van lagere rentelasten en minder omzetderiving, en dus een minder verlieslatende businesscase.</p> <p>De precieze wijze waarop in de regeling bij de herverkaveling horende kosten worden gedefinieerd hebben ook gevolgen voor de businesscase. Bij een ruime definitie van kosten bijvoorbeeld, zal dat de businesscase negatief beïnvloeden, bij een smalle definitie positief. Maar bij een smalle definitie komen deelnemende eigenaren wellicht met 'onverhaalbare' kosten te zitten die hen worden opgelegd.</p> <p>Tenslotte is het denkbaar dat aan de inzet van vsh bepaalde fiscale voor- (of na-)delen worden gekoppeld, bijvoorbeeld wat betreft de overdrachtsbelasting. Dit zou de businesscase uiteraard ook beïnvloeden.</p>
Rechtsbescherming van de eigenaars <i>Welke effecten op de rechtsbescherming van eigenaren zijn het gevolg van de introductie van vsh?</i>	<p>Als het komt tot daadwerkelijke inzet van vsh in deze casus dan wordt de rechtspositie van eigenaren 3 en 5 verzwakt. We constateerden eerder dat met name eigenaar 3 <i>zonder</i> inzet van vsh de herstructurering kan tegenhouden. <i>Met</i> inzet van vsh wordt hij gedwongen om risicodragend te participeren in de ontwikkeling.</p> <p>In vergelijking met onteigening (wat wellicht dus niet mogelijk is in deze casus) wordt zijn rechtspositie ook nog verzwakt door het feit dat hij geen geldelijke vergoeding zou ontvangen voor het door hem ingebrachte kavel en vastgoed, maar <i>een vervangend bezit van gelijke aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden</i>, in de nieuwe situatie.</p>
Positie van de gemeente <i>Hoe verandert de rol van de gemeente door vsh?</i>	<p>In deze casus zou de introductie van vsh betekenen dat de gemeente een aanvullende rol in het proces van de gebiedsontwikkeling op zich zou moeten nemen. Zij moet de zorgvuldige uitvoering van de regeling vsh borgen en het uiteindelijke ruilplan met bijbehorende financiële verrekening vaststellen. Dat vergt inzet van ambtenaren en tijd van het college en de gemeenteraad.</p>



5. Conclusies

Het doel van dit onderzoek is om de regering en de Tweede Kamer een voldoende basis bieden om conclusies te kunnen trekken over de effecten van de introductie van een verplichte regeling voor stedelijke herverkaveling, en over hoe een dergelijke regeling eruit zou kunnen zien. In dit onderzoek hebben we op basis van deskresearch, expertsessies en het uitwerken van vier fictieve situaties van gebiedsontwikkeling onderzocht wat mogelijke effecten zijn van de introductie van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling. We hebben in het bijzonder gekeken naar effecten op het gebied van doeltreffendheid van de ontwikkeling, tijd, businesscase, rechtspositie van de betrokken eigenaren en de positie van de gemeente in de ontwikkeling.

Tegelijkertijd hebben we op basis van de behandelde casuïstiek geprobeerd te deduceren uit welke elementen een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling zou kunnen bestaan om gewenste effecten van een dergelijke regeling te versterken en ongewenste effecten te beperken. Tot slot hebben we een lijstje verdere uitzoekpunten opgenomen, die buiten de scope van dit onderzoek vallen, maar wel relevant zijn voor het maken van goede afwegingen omtrent de eventuele ontwikkeling van een regeling verplichte stedelijke herverkaveling.

5.1. Effecten van de inzet van verplichte stedelijke herverkaveling in de casuïstiek

Effecten van de inzet van vsh op doeltreffendheid, doorlooptijd en businesscase

In de tabel hebben we per casus de effecten op de doeltreffendheid, doorlooptijd en de businesscase weergegeven van ontwikkeling *met* de inzet van vsh, ten opzichte van ontwikkeling *zonder* vsh. Een '+' betekent dat verplichte stedelijke herverkaveling een positief effect heeft op de beoogde gebiedsontwikkeling als geheel; 'o' betekent dat er geen of weinig verschil is; '-' dat er een negatief effect optreedt. De effecten per casus zijn uitgebreider tekstueel beschreven in de casusbehandelingen in hoofdstuk 4 (als stap 5 bij alle vier casus).

Casus	Doeltreffendheid	Doorlooptijd	Businesscase
1 Winkelgebied	<i>met onteigening: o</i> <i>zonder onteigening: mogelijk +</i>	<i>met onteigening: o</i> <i>zonder onteigening: mogelijk +</i>	<i>met onteigening: o</i> <i>zonder onteigening: mogelijk +</i>
2 Verdichting woonwijk	<i>met onteigening: o</i> <i>zonder onteigening: mogelijk +</i>	<i>met onteigening: o</i> <i>zonder onteigening: mogelijk +</i>	<i>met onteigening: o</i> <i>zonder onteigening: mogelijk +</i>
3 'Omklap' bedrijventerrein	o	o	o
4 Herstructur. bedrijventerrein	<i>zonder onteigening: mogelijk +</i> <i>met onteigening: o</i>	<i>zonder onteigening: mogelijk +</i> <i>met onteigening: o</i>	<i>zonder onteigening: mogelijk +</i> <i>met onteigening: o</i>
Overall	Als de gemeente bereid en in staat is tot de inzet van onteigening dan maakt de introductie van vsh geen doorslaggevend verschil in de cases. Indien de gemeente niet bereid is tot onteigening doet zich in drie van de cases een <i>mogelijk positief effect</i> op de doeltreffendheid voor.	Indien de gemeente bereid is tot de inzet van onteigening dan maakt de introductie van vsh geen doorslaggevend verschil. Als de gemeente niet bereid is tot onteigening doet zich in drie van de cases een <i>mogelijk positief effect</i> op de doorlooptijd voor.	De precieze inrichting van een regeling vsh wat betreft toedeling van kosten en fiscaliteit kan een effect op de businesscase kunnen hebben. Ook de schaduwwerking van de <i>mogelijke</i> inzet vsh kan effect op de businesscase hebben, met name als gemeenten geen onteigening kunnen of willen inzetten.



Vanuit de onderzochte casuïstiek is de conclusie dat van vsh met name positieve effecten mag worden verwacht in de situatie dat gemeenten, om wat voor reden dan ook, niet bereid of niet in staat zijn tot het inzetten van (een) onteigeningsprocedure(s) om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Redenen die in dit rapport zijn beschreven voor het niet willen inzetten van onteigening door gemeenten zijn bijvoorbeeld: politiek ongemak over het ontnemen van iemands eigendom, het vermijden van publieke investeringen of financiële risico's, of een bepaalde visie op de meest passende rol van de gemeente in (een specifieke) gebiedsontwikkeling.

Óf de beoogde positieve effecten van de inzet van vsh (bij het niet inzetten van onteigening) zich ook daadwerkelijk voordoen, is afhankelijk van de precieze vormgeving van de regeling en de specifieke context van de betreffende gebiedsontwikkeling. Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde fictieve casuïstiek is over de waarschijnlijkheid van het voorkomen daarvan in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk *in het algemeen* weinig te zeggen.

Zoals in hoofdstuk 4 al genoemd, zijn diverse geraadpleegde experts van mening dat het niet kunnen of willen toepassen van onteigening door de gemeente – hoewel zij onderschrijven dat dit in de praktijk inderdaad voorkomt – geen goede wijze is om de werking van vsh te toetsen in dit onderzoek.³⁵ Zij stellen dat het bevorderlijk is voor een goede ruimtelijke ontwikkeling (en dus ook voor een deugdelijke vergelijking) dat gemeenten wél bereid zijn om het gehele voor hen beschikbare instrumentarium in te zetten, om het ruimtelijk beleid van de gemeente te realiseren. Dus ook onteigening. Van deze bereidheid gaat namelijk een schaduwwerking uit die ervoor zorgt dat partijen eerder geneigd zijn om in der minne overeenstemming over een gebiedsontwikkeling te bereiken. Als de gemeente publiekelijk aangeeft géén gebruik te willen maken van onteigening en er is ook geen regeling voor vsh, dan versterkt dat de positie van eigenaren die niet willen meewerken aan (publiek wenselijke) gebiedsontwikkelingen. Dit beschouwen de betreffende experts als een onwenselijke situatie.

Effecten van de inzet van vsh op de rechts- en onderhandelingspositie van eigenaren en de positie van gemeenten

Naast de effecten op doeltreffendheid, doorlooptijd en de businesscase hebben we per casus gekeken naar de effecten die de inzet van verplichte stedelijke herverkaveling heeft op de onderhandelings-/ en rechtspositie van eigenaren en de positie van de gemeente in het gebiedsontwikkelingsproces. Deze effecten zijn lastiger in plussen en minnen uit te drukken, dus deze omschrijven we in bulletpoints.

Wat betreft de **rechts- en onderhandelingspositie van eigenaren** concluderen wij:

- Door de introductie van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling zal zowel de rechtspositie als de onderhandelingspositie van eigenaren veranderen.
 - De rechtspositie van eigenaren verandert, doordat de gemeente de bevoegdheid krijgt om grond- of vastgoedeigenaren te dwingen om grond of gebouwen in te brengen in een voorgenomen gebiedsontwikkeling. Na uitvoering van die gebiedsontwikkeling moeten eigenaren een ander kavel of stuk vastgoed als vervangend bezit accepteren. Daarbij moet worden aangemerkt dat het in het stedelijk gebied vaak niet te garanderen is dat een eigenaar na de herverkaveling een eigendom terugkrijgt van gelijke aard en gebruiksmogelijkheden, zoals gebruikelijk in herverkaveling in het landelijk gebied volgens de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de variëteit aan functies en locaties in stedelijke gebied veel groter is en er vaak sprake is van functieveranderingen in binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. De sloop-nieuwbouwprojecten die in dit rapport zijn uitgewerkt, illustreren dat. Het zal van de precieze inrichting van de regeling vsh

³⁵ In het eindrapport van de commissie Stedelijke Herverkaveling (2014) werd deze onwil of onmacht om onteigening in te zetten echter als een van de belangrijkste redenen voor de mogelijke introductie van een regeling voor vsh benoemd.



afhangen welke vormen van vervangend bezit kunnen worden toegekend aan bezitinbrengende eigenaren.

- De onderhandelingspositie van eigenaren die niet vrijwillig willen meewerken aan een gebiedsontwikkeling zal verslechteren in gebieden waar de gemeente niet bereid is tot onteigening, maar wel tot een verplichte stedelijke herverkaveling. In de huidige situatie, zónder een instrument van verplichte stedelijke herverkaveling, kunnen eigenaren op sleutelposities bij (vrijwillige) onderhandelingen over verkoop of ruil van grond hoge prijzen bedingen als bij hen bekend is dat de gemeente het onteigeningsinstrument niet zal inzetten. Zij kunnen in die situatie immers niet worden gedwongen tot medewerking. Als er een wettelijke regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling is, die gemeenten wél bereid zijn om in te zetten, dan vervalt deze onderhandelingspositie.
- Tegenover de verslechtering van de rechts- en onderhandelingspositie van eigenaren die tegenstander zijn van een publiekelijk beoogde gebiedsontwikkeling, staat dat de rechts- en onderhandelingspositie van eigenaren die vóórstander zijn van een publiekelijk beoogde gebiedsontwikkeling wordt versterkt door de introductie van een regeling voor vsh. Voor hen wordt door vsh een wenselijke gebiedsontwikkeling mogelijk die eerder onmogelijk was (met name in gevallen waarbij de gemeente het onteigeningsinstrument niet inzet) óf de gewenste ontwikkeling wordt mogelijk goedkoper om te realiseren, afhankelijk van de precieze vormgeving van vsh en de kracht van de schaduwwerking van dit instrument.

Wat betreft de **positie van gemeenten** concluderen wij dat door de inzet van vsh:

- gemeenten een nieuwe mogelijkheid krijgen om een faciliterend grondbeleid te voeren, met name waar zij onteigening niet wenselijk of mogelijk achten;
- gemeenten tijd en aandacht moeten besteden aan begeleiden van het vsh-proces. Het is afhankelijk van de precieze regeling hoeveel tijd dit betreft, van welke onderdelen van de gemeente. De procedure van een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling zal waarschijnlijk vergelijkbare kenmerken hebben als die van een herverkaveling in het landelijk gebied, met wenszittingen, een ruilbesluit, onderlinge verrekeningen en de daarmee verbonden rechtsbeschermingsprocedures. De werklast die dat met zich meebrengt, zal naar verwachting niet minder zijn dan de werklast bij een onteigeningsprocedure. De gemeente moet dus tijd en aandacht besteden aan het begeleiden van het proces dat een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling zou vragen. Een belangrijke vraag is of de proceskosten die de gemeente maakt te verhalen zijn op de deelnemende eigenaren, als gemeenschappelijke kosten in de herverkaveling.
- Net als bij onteigening zitten er politieke componenten aan de inzet van vsh, bijvoorbeeld:
 - Zouden gemeenten vsh ook willen inzetten in woonbuurten, bij eigenaar-bewoners?
 - Zouden gemeenten vsh durven inzetten waar ze onteigening *niet* willen inzetten? Want daar zit met name de mogelijke meerwaarde van de regeling. En waarom zou dat zijn?
 - Afhankelijk van de vormgeving van de regeling en de specifieke context kan vsh wellicht een negatief effect hebben op de mogelijkheid om zelf te verdienen aan gebiedsontwikkeling door grondverkoop na bestemmingswijziging. Dit geldt alleen voor gemeenten die zelf vanuit grondeigendom of een actief grondbeleid risico nemen in de gebiedsontwikkeling.



5.2. Elementen van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling

Als de regering en de Tweede Kamer de vormgeving van een instrument van vsh verder willen onderzoeken, dan zou daarbij als uitgangspunt moeten gelden dat zo'n regeling zich op een goede manier moet verhouden tot het reeds ontwikkelde instrumentarium onder de Omgevingswet, tot het privaatrecht en tot het geldende juridische kader in het algemeen (inclusief Europese verdragen, jurisprudentie en dergelijke).³⁶ De regeling zou ook zo moeten worden vormgegeven dat een zo groot mogelijk positief effect op de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk verwacht mag worden, passend bij de geest van de Omgevingswet. Op basis van de behandeling van de casuïstiek hebben wij verschillende mogelijke elementen van een regeling voor verplichte stedelijke herverkaveling geïnventariseerd. Dit is geen uitputtende lijst, maar het zijn elementen die in het kader van de casusbehandelingen naar voren zijn gekomen en overwogen kunnen worden bij de mogelijke verdere uitwerking van een dergelijke regeling.

Noodzakelijke elementen:

- De gemeente moet bereid zijn om een omgevingsplan vast te stellen waarin het eindbeeld na de herverkaveling is vastgelegd, omdat dit de meest logische juridische grondslag wordt het uitvoeren van een verplichte herverkaveling;
- Uitgangspunt van de procedure van vsh zal moeten zijn dat de gemeente plannen voor gebiedsontwikkeling in nauwe samenwerking met eigenaren en gebruikers opstelt. Eigenaren en gebruikers zullen alleen bij uitzondering worden gedwongen om tegen hun wil aan een herverkaveling deel te nemen. Dat is alleen aan de orde als is gebleken dat geen algehele overeenstemming kan worden bereikt. De gemeente moet kunnen motiveren dat vsh noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen die zij beoogt;
- De regeling vsh moet sloop-nieuwbouw mogelijk maken;
- De regeling vsh moet voorschriften bevatten over hoe benodigde investeringen, risico's en winsten in een herverkaveling onder deelnemende eigenaren worden verdeeld, óók onder eigenaren die uit het gebied verdwijnen in de nieuwe situatie;³⁷
- De regeling vsh moet voorschriften bevatten over de relatie tussen het ingebrachte en uit te nemen vastgoed, qua aard, hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden én qua waarde, óók als terugnemen van bezittingen van gelijke aard etc. geen optie is in het nieuwe plan;
- De regeling vsh moet zo zijn vormgegeven dat er uiterlijke termijnen zijn voor het vaststellen van een ruilplan en financiële verevening en met duidelijke grondslagen voor op basis waarvan het ruilplan en de financiële verevening worden vastgesteld. Dit om te voorkomen dat betrokken eigenaren bepaalde stappen in het vsh-proces te lang kunnen uitstellen.

³⁶ Zie voor een beknopte omschrijving hiervan hoofdstuk 3.

³⁷ Om flexibel inzetbaar te zijn moet de regeling vsh voorschriften kennen waarin is opgenomen hoe de vertaalslag wordt gemaakt van de inbreng van een kavel met een bepaalde vorm, een bepaalde bestemming met een bepaalde opstal daarop en de uitname van een andervormige kavel, met een andere bestemming en een ander type opstal daarop. In veel binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen vershieten gebieden immers geheel van vorm en functie. De regeling moet ook voorschriften bevatten over hoe het proces van onderlinge ruimtelijke schikking plaatsvindt (wie op welke plek in het plangebied een kavel terugkrijgt). Tot slot moet in de regeling duidelijk zijn op basis van welke waardegrondslag vertrekkende eigenaren worden gecompenseerd voor de kavels die zij inbrengen.



Niet noodzakelijke, maar denkbare elementen:

- Er wordt een randvoorwaarde ingebouwd dat vsh voor een individuele eigenaar (of deze nu voor- of tegenstander is) er nooit toe kan leiden dat deze verplicht wordt om een verlieslatende vastgoedexploitatie te aanvaarden. Een eigenaar zou hier wél vrijwillig voor moeten kunnen kiezen;
- De regeling vsh het mogelijk maakt om partijen geldelijk te vergoeden als zij niet (willen) terugkomen in de nieuwe, herverkavelde situatie (grondslag daarvoor n.t.b.);
- De grondslag voor de regeling vsh zou zodanig ruim kunnen zijn, dat de vanuit het publieke belang meest effectieve verkaveling prevaleert boven een verkaveling die vanuit het publieke belang minder optimaal is, maar de wensen van een of enkele tegenstanders beter accommodeert;
- Een meerderheid van de eigenaren (precieze aandeel nader te bepalen) in het betreffende gebied is voorstander van de herverkaveling.

5.3. Nadere uitzoekpunten voor verplichte stedelijke herverkaveling

Uit de casuïstiek kwamen enkele punten naar voren die in onze ogen om nader onderzoek of uitzoekwerk vragen om een goede afweging te kunnen maken over de eventuele ontwikkeling van een regeling van vsh. Hieronder hebben we er een aantal opgesomd. Dit is geen uitputtende lijst.

- Welke waarderings- en schadeloosstellingsgrondslag(en) voor vsh zijn juridisch mogelijk bij vsh en welke gevolgen zouden deze hebben voor de verschillende betrokkenen? Hierbij zou met name gekeken moeten worden naar het verschil tussen enerzijds de systematiek van de Onteigeningswet en het kostenverhaal en anderzijds de systematiek voor herverkaveling in het landelijk gebied (Wilg)?
- Worden door de regeling vsh alle inbrengende eigenaren verplicht om risicodragend aan de herverkaveling mee te doen, of alleen alle uitnemende eigenaren?
- Hoe worden mogelijke waardesprongen die optreden door bestemmingswijzigingen in het nieuwe omgevingsplan verrekend tussen de deelnemende eigenaren?
- Hoe wordt de verhouding tussen vsh en onteigening vormgegeven?
- Hoe wordt de verhouding tussen vsh en voorkeursrecht vormgegeven?
- Welke rol moeten hypotheek / hypotheeknemers spelen in een regeling vsh?
- Hoe wordt de procesbegeleiding vormgegeven en de rechtszekerheid bewaakt?
- Enkele van de geraadpleegde experts pleitten voor een alternatief model van verplichte stedelijke herverkaveling dan onderzocht is in dit onderzoek. Hiervoor werd de werktitel 'verplichte GEM' (gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij) gebruikt. Deze vorm van verplichte stedelijke herverkaveling zou van meerwaarde kunnen zijn in situaties waarin binnen een groter (binnenstedelijk) ontwikkelgebied eigenaren of groepen eigenaren aanwezig zijn die zelfrealisatie willen plegen, maar alleen de winstgevende delen van de gebiedsontwikkeling willen realiseren. De publiekelijk gewenste integrale gebiedsontwikkeling, inclusief onrendabele delen, komt daardoor niet tot stand. De gemeente werkt daarom niet mee aan individuele plannen op kavelniveau en zo ontstaat een patstelling. Mogelijk zou een vorm van verplichte stedelijke herverkaveling in deze situaties van meerwaarde kunnen zijn. De verdere uitwerking van dit alternatieve model voor een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling zou onderwerp kunnen zijn voor verder onderzoek.



Bijlage 1. Geraadpleegde experts en klankbordgroep

In het kader van dit onderzoek zijn twee expertsessies georganiseerd. De genodigden die de expertsessies hebben bijgewoond zijn hieronder opgenomen.

Naam	Organisatie
Angela van Aerle-Vogelsangs	Sweco (voorheen BOM)
Joop van den Brand	Van den Brand Grondbeleid
Arjan Bregman	Bregman Advisering, Instituut voor Bouwrecht en Universiteit Groningen
Jan Frans de Groot	Houthoff
Damo Holt	Rebel Groep
Jeroen Rheinfeld	Rijksuniversiteit Groningen en Radboud Universiteit
Friso de Zeeuw	Friso Advies en TU Delft

Een klankbordgroep heeft feedback gegeven tijdens het verloop van het onderzoek:

Naam	Organisatie
Constantijn Hageman	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Lara Brand	Kadaster
Nicolette Zandvliet	NEPROM
Chantal van Rooijen	VNG
Niek van der Heiden	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Saskia Ferf Jentink-Sterk	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Bijlage 2. Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

TwynstraGudde en KuiperCompagnons hebben de volgende stappen doorlopen voor dit onderzoek:

Fase	Doel	Activiteiten	Resultaat	Doorlopend
Fase 1: Opstellen fictieve cases (stappen 1 & 2 uit de uitvraag)	Vier fictieve cases opstellen o.b.v. een inventarisatie van grondbeleidsinstrumenten & een verkenning van stedelijke herverkaveling.	<ul style="list-style-type: none">Analyse bestaande grondbeleidsinstrumenten OmgevingswetDeskresearch mogelijke toepassingen van stedelijke herverkavelingInleidende expertsessie met (enkelen van) de door u genoemde expertsOpstellen en aankleden van vier fictieve casesGesprek met de opdrachtgever en/of begeleidingscommissie ter toetsing van bevindingen en opgestelde casussen.	Voorstel van vier voorbeeldmatige praktijksituaties waar verplichte stedelijke herverkaveling mogelijk nuttig is.	<ul style="list-style-type: none">Bijlezen relevante stukkenInformeel (telefonisch) contact met opdrachtgever en/of andere leden programmteamContact met ondersteuner vanuit gemeente over communicatie over sessies, planning interviews e.d.
Fase 2: Opstellen ontwikkelstrategieën (deel 1 van stap 3 uit de uitvraag)	Opstellen en toetsen van twee ontwikkelstrategieën per case & conclusies maken over de praktijkswerking van stedelijke herverkaveling.	<ul style="list-style-type: none">Opstellen van ontwikkelstrategie exclusief instrument verplichte SH (per case)Opstellen van ontwikkelstrategie inclusief instrument verplichte SH (per case)Toetsingssessie ontwikkelstrategieën met (enkelen van) de door u genoemde experts en begeleidingscommissieGesprek met de opdrachtgever	Verslag met eerste bevindingen over de werking van stedelijke herverkaveling in de praktijk o.b.v. tien uitgewerkte ontwikkelstrategieën, waarvan de helft een verplichtend instrument inzetten.	
Fase 3: Analyse van de effecten van verplichte stedelijke herverkaveling (deel 2 van stap 3 uit de uitvraag)	Analyse van de toepassingen en effecten van verplichte stedelijke herverkaveling in de opgestelde casussen.	<ul style="list-style-type: none">Analyse van de effecten van de inzet van een instrument van verplichte stedelijke herverkaveling in de ontwikkeling van de gekozen casussen, afgezet tegen de inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet <i>zonder</i> dit instrument. Analyse vindt plaats per archetypische casus en overkoepelend (de 'rode draden')Afrendend gesprek met opdrachtgever en/of begeleidingscommissie.	Eindrapport met analyse toepassingen en effecten van instrument voor verplichte stedelijke herverkaveling.	

Juli-augustus

Augustus-oktober

Oktober



Bijlage 3. Bronnen

- Antea Group i.o.v. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Eindrapportage Open Consultatieronde wettelijke regeling Vrijwillige Stedelijke Herverkaveling*.
- De Rechtspraak (z.d.). *Onteigening*. Geraadpleegd op <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Ontheigening>.
- Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014). *Grenzen verschuiven. Eindrapportage Commissie Stedelijke Herverkaveling*.
- Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W.J. & Daamen, T. (2020). *Essay. Financiering van gebiedstransformatie. Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling* Platform31.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Handreiking financiële arrangementen kavelruil*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Jaarverslag Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*.
- Omgevingsweb (z.d.). *Integrale geconsolideerde versie Omgevingswet (versie 03-08-2020)*. Geraadpleegd op <https://www.omgevingsweb.nl/publicaties/integrale-geconsolideerde-versie-omgevingswet/>.
- Ronnes, E., Smeulders, P., Nijboer, H. & Van Eijs, J.M. (2019). *Kamerstuk 35133, nr. 34. Gewijzigd amendement van het lid Ronnes C.S. ter vervanging van dat gebruikt onder nr. 29*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, M.H. (2015). *Kamerstuk 27581, nr. 53. Grondbeleid en Omgevingsrecht*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). *Handeling 35133, nr. 10, item 22. Grondeigendom Omgevingswet*.
- Van Veldhoven-van der Meer, S. (13 december 2019). *Aanbiedingsbrief beantwoording Kamervragen ontwerp-Aanvullingsbesluit grondeigendom*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & van Zoest, S. (2019). *Essay. Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform31.
- Vliet, W. van (2020). *Leren transformeren in de middelgrote stad. Eindnotitie met lessen en inzichten uit het Kennisontwikkelingstraject binnenstedelijke transformatie Midsize Brabant*. Platform31.

