



Seinpost

ADVIESBUREAU BV

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing

*Een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij
vernieuwing en beheer*

In opdracht van het Ministerie VROM
(DG WWI-BO/SV)

April 2007

Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing

*Een regeling voor samenwerking tussen eigenaren
bij vernieuwing en beheer*



Drs. Ing Rob van den Hazel
Drs. Mathieu Vaessen
Ir. Herman de Wolff

Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft & Seinpost Adviesbureau BV

Projectnummer: 25055

April 2007

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting en Leeswijzer

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Doel en aanpak van het onderzoek | 1 |
| 1.1 | Doel van dit onderzoek | 1 |
| 1.2 | Aanpak van het onderzoek | 1 |
| 1.3 | Van stedelijke herverkaveling naar GPSV | 2 |
| 2 | Ervaring met samenwerking in de lokale praktijk | 7 |
| 2.1 | Inleiding | 7 |
| 2.2 | Weerbarstige praktijk | 7 |
| 2.3 | Drie noodzaken voor samenwerking | 12 |
| 2.4 | Niet kunnen en niet willen | 13 |
| 2.5 | Conclusie | 16 |
| 3 | (On)mogelijkheden bestaand instrumentarium | 19 |
| 3.1 | Inleiding | 19 |
| 3.2 | Overzicht bestaande instrumentarium | 19 |
| 3.3 | Analyse | 26 |
| 3.4 | Conclusies | 27 |
| 4 | De noodzaak van een nieuw instrument | 29 |
| 4.1 | Inleiding | 29 |
| 4.2 | Noodzaak in de lokale praktijk, nu en in de toekomst | 29 |
| 4.3 | Het tekort van het bestaande instrumentarium | 32 |
| 4.4 | Veranderende verhouding tussen overheid en burgers | 33 |
| 4.5 | Een nieuw instrument voor privaat initiatief en beheer | 35 |
| 4.6 | Toekomstperspectief: kansrijk bij meerdere beleidsopgaven | 35 |
| 5 | Het instrument GPSV op hoofdlijnen | 39 |
| 5.1 | Inleiding | 39 |
| 5.2 | Belangrijke principes | 39 |
| 5.3 | Zes fasen | 41 |
| 6 | Keuze voor een organisatiestructuur | 47 |
| 6.1 | Inleiding | 47 |
| 6.2 | Juridische entiteit van het samenwerkingsverband: alternatieven | 47 |
| 6.3 | Juridische entiteit van het samenwerkingsverband: de alternatieven vergeleken | 51 |
| 6.4 | Samenvattend en keuze voor alternatief | 54 |
| 6.5 | GPSV en de aantasting van het eigendomsrecht | 54 |
| 7 | Uitwerking organisatiestructuur | 57 |
| 7.1 | Inleiding | 57 |
| 7.2 | Kern: wijziging regeling appartementsrecht | 57 |
| 7.3 | Bevoegdheden premium VvE: Basispakket | 60 |
| 7.4 | Bevoegdheden premium VvE: extra publiekrechtelijke bevoegdheden | 62 |
| 7.5 | Positie van individuele eigenaren en gebruikers | 63 |
| 7.6 | Uitvoering door derde | 64 |

| | | |
|------------------|--|------------|
| 8 | Ontstaan samenwerkingsverband | 65 |
| 8.1 | Inleiding | 65 |
| 8.2 | Formele proces van totstandkomen samenwerkingsverband: de gebiedsaanwijzing | 65 |
| 8.3 | Het formele proces: de draagvlakbepaling | 67 |
| 8.4 | Stimuleren initiatief | 70 |
| 9 | Plaats en inhoud van een wettelijke regeling | 73 |
| 9.1 | Inleiding | 73 |
| 9.2 | Systeem op hoofdlijnen | 73 |
| 9.3 | Inhoud wijziging boek 5 van het Burgerlijk Wetboek | 73 |
| 9.4 | Inhoud wijziging publiekrechtelijke regeling | 75 |
| 9.5 | Inhoud wijziging omgevingswetten | 76 |
| 10 | GPSV in de praktijk | 79 |
| 10.1 | Inleiding | 79 |
| 10.2 | Fictief voorbeeld verbetering woonblok | 79 |
| 10.3 | Kanttekeningen | 85 |
| 11 | Slotbeschouwing | 87 |
| Bijlage 1 | Onderzoeksprojecten | 89 |
| Bijlage 2 | Deelnemers Expertmeetings | 119 |

Managementsamenvatting en Leeswijzer

Gespreid eigendom als belemmering voor vernieuwing en effectief beheer

Wijken en buurten met veel privaat eigendom blijken lang niet altijd in staat zich op eigen kracht vitaal te houden. Het tegengaan van verval, het aanpakken van (achterstallig) onderhoud, maar ook noodzakelijke vernieuwing van een gebied teneinde zich aan te passen aan andere functionele eisen, komen vaak nauwelijks van de grond.

De voorbeelden uit de stedelijke praktijk zijn talrijk. Vernieuwing van appartementen in bouwblokken of de aanpak van funderingsproblemen stagneren omdat er eigenaren zijn die niet willen of kunnen meewerken. De herstructurering van centrumgebieden die stagneert omdat op belangrijke locaties niet beschikt kan worden over het vastgoed. En achterblijvende revitalisering van oude winkelstraten omdat louche eigenaren niet aanspreekbaar of zelfs niet bereikbaar zijn.

Het vitaal houden van vastgoed betreft immers meestal niet het onroerend goed van één enkele eigenaar. Vaak is het van belang dat ook het vastgoed in de omgeving zich vernieuwt. Als een eigenaar er zeker van kan zijn dat ook andere eigenaren investeren, dan kan dat direct van invloed zijn op zijn eigen investeringsbereidheid. Vaak ontbreekt deze zekerheid echter. Het niet willen of kunnen meewerken van een enkeling heeft dan een groot negatief effect op het toekomstperspectief van het gehele gebied. Het gevaar bestaat dat eigenaren op elkaar wachten, waardoor een gebied in verval raakt en noodzakelijke vernieuwingsinvesteringen niet van de grond komen.

Veranderende overheidsrol

Zonder georganiseerd initiatief, zonder regie en coördinatie, en vooral zonder financiële stimulans komt de noodzakelijke vernieuwing in dit type gebieden meestal niet van de grond. Het is immers vaak de overheid die in situaties waar een integrale aanpak noodzakelijk is, de regie naar zich toe trekt. Door grootschalige aankoop van het vastgoed in het gebied wordt de vernieuwing zelf ter hand genomen, of er worden hoge subsidies ter beschikking gesteld om eigenaren mee te krijgen. Overigens bleek deze strategie in sommige gebieden, vooral gebieden met (ook) economische functies, onvoldoende en stagneerde de vernieuwing. De laatste jaren raakt deze benadering om verschillende redenen buiten beeld. In het ruimtelijke ontwikkelingsbeleid heroverweegt de overheid haar positie, en wil meer marktwerking. Bovendien heeft de gemeentelijke overheid aanzienlijk minder middelen om actief de regie over te nemen via grootschalige aankoopacties of subsidieverlening. Een extra reden waardoor de strategie van subsidieverlening onder vuur is komen te liggen is dat volgens 'Europa' subsidie soms marktverstrend kan werken.

GPSV: Instrument voor privaat initiatief en beheer

Zonder de actieve rol van de overheid zijn er in de stedelijke vernieuwingspraktijk in hoofdlijn twee typen werkwijzen te onderscheiden waarmee geprobeerd wordt probleemsituaties aan te pakken.

Ten eerste een aanpak waarbij de rol van de gemeente wordt overgenomen door een derde partij, bijvoorbeeld een woningcorporatie. Het zal meestal gaan om een partij met een duidelijk belang in het betreffende gebied, zodat er ook bereidheid is om in de wijk te investeren. Naast de inzet van een woningcorporatie worden, vaak in gebieden met een economische functie, soms ook Wijkontwikkelingsmaatschappijen ingericht om de verbetering te ondersteunen. In het 'wonen-boven-winkels'-beleid vervult soms een speciale vennootschap deze rol.

Een tweede type werkwijze is dat er getracht wordt afspraken te maken met of tussen eigenaren om gezamenlijk de vernieuwing aan te pakken. Er wordt dan bijvoorbeeld bij woningverbetering afgesproken dat de eigenaren gezamenlijk de opdracht verlenen tot uitvoering van de noodzakelijke maatregelen. Of bij revitalisering van een winkelcentrum wordt afgesproken dat de eigenaren gezamenlijk een plan laten uitvoeren waarbij een luifel wordt aangebracht om een droogloopzone te creëren.

***Dit rapport stelt een nieuwe wettelijke regeling voor:
de Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV).***

Deze regeling stimuleert en ondersteunt private eigenaren bij het zelfstandig, in onderlinge samenwerking, komen tot vernieuwing en effectief beheer van complexen, straten en wijken.

Er wordt nadrukkelijk gesproken over vernieuwing en beheer. Men zou kunnen zeggen dat het ontstaan van achterstanden te maken heeft met het ontbreken van effectieve organisatiestructuren van eigenaren die tijdig actie ondernemen om achteruitgang te voorkomen. De nieuwe regeling voorziet ook in het creëren van structuren die in de toekomst het beheer op zich kunnen nemen.

De hoofdstukken 2, 3 en 4 gaan in op de problematiek, de mogelijkheden en onmogelijkheden van het huidige instrumentarium en de noodzaak voor een nieuw instrument.

Hoe werkt GPSV?

Het GPSV-proces verloopt volgens de volgende zes fasen (zie verder hoofdstuk 5).

Fase 1: Aanwijzing van GPSV-gebieden (zie paragraaf 8.2).

Het instrument GPSV is toepasbaar in gebieden die door de gemeenteraad zijn aangewezen. Het hoofdargument voor de aanwijzing van deze gebieden is het achterblijven of het stagneren van vernieuwing als gevolg van geen of onvoldoende

samenwerking van de eigenaren in het gebied, terwijl deze samenwerking vanuit fysieke, functionele of financiële redenen noodzakelijk is. Naast de gebiedsaanduiding geeft de gemeente ook op hoofdlijn aan welk programma gerealiseerd moet worden, bijvoorbeeld samenvoeging woningen, aanpak van funderingsproblemen, herstructurering centrumgebied, uitbouw winkelruimte, realiseren van woonruimte boven winkels, etc.

Fase 2: Ontstaan Initiatieforganisatie (zie hoofdstuk 7 en paragrafen 8.3 en 8.4)

In een GPSV-gebied is het de bedoeling dat de eigenaren samen werken aan vernieuwing en beheer. Door gebruik van GPSV komt een samenwerkingsverband tot stand. Het voorstel is om het GPSV-samenwerkingsverband te zien als een speciale vereniging van eigenaars (met extra bevoegdheden t.o.v. de reguliere vereniging van eigenaars, waarbij het gespreide eigendom gemeenschappelijk eigendom wordt (zie hoofdstuk 7). Voor de totstandkoming van dit samenwerkingsverband is ten aanzien van het eigendom voldoende draagvlak noodzakelijk (een dubbele meerderheid, ten aanzien van het aantal eigenaren en ten aanzien van de gecorrigeerde oppervlakte (zie paragraaf 8.3)).

Deze privaatrechtelijke organisatiestructuur is gebaseerd op een aparte regeling in het Burgerlijk Wetboek, en is te zien als een variant op mede-eigendom uit het appartementsrecht (zie hoofdstuk 9).

De aanwijzing van GPSV-gebieden kan een eigenareninitiatief uitlokken, maar de verwachting is dat soms aanvullende maatregelen en faciliteiten nodig zijn om het ontstaan van een initiatieforganisatie van eigenaren te stimuleren. Het gaat hier dan enerzijds om verleidingsinstrumenten als leningen, subsidies, ondersteuning en fiscale voordelen. Denkbaar is ook dat een derde partij (bijvoorbeeld een grotere eigenaar in het gebied) als initiatiefnemer aan de slag gaat, die gaat proberen de eigenaren te verleiden.

Anderzijds zal ook de inzet van dwangmiddelen niet uitgesloten kunnen worden. Naast aanschrijving en in sommige gevallen dreigen met onteigening wordt ook voorgesteld te komen tot een zogenaamde *Verplichte Investeringsreservering*. Indien eigenaren uit een aangewezen GPSV-gebied binnen een bepaalde periode niet tot een initiatief komen, of als het niet lukt om tot een meerderheid van eigenaren te komen, bestaat voor de gemeente de mogelijkheid om aan alle eigenaren in het gebied een Verplichte Investeringsreservering op te leggen. De hoogte van dit bedrag staat in relatie tot de omvang van de kosten van de noodzakelijke ingreep om het gebied levensvatbaar te houden. Na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar waarin eigenaren hier aan bijdragen, kan de gemeente het initiatief nemen om de vernieuwing te realiseren.

Fase 3: Opstellen GPSV-programma

De initiatiefnemer of de samenwerkende eigenaren ontwikkelen een programma waarin aangegeven wordt op welke wijze de planuitvoering zal plaatsvinden. Aan dit programma worden vanuit de regeling programmatische eisen (de wijze waarop de problemen worden aangepakt) en procedurele eisen (wijze waarop draagvlak voor de

aanpak is georganiseerd, communicatie, stemmingen etc) gesteld. Het plan wordt ingediend voor gemeentelijke goedkeuring.

Fase 4: Erkenning GPSV-organisatie

De gemeentelijke goedkeuring van het GPSV-programma geeft vervolgens de mogelijkheid tot het oprichten van de zogenaamde GPSV-organisatie: er ontstaat mede-eigendom en een zogenaamde 'premium vereniging van eigenaars'. Deze organisatie krijgt na erkenning door de gemeente extra bevoegdheden ten opzichte van een reguliere vereniging van eigenaars:

- binnen het *doel* dat is gesteld bij de erkenning;
- die alleen van toepassing zijn binnen een omschreven *gebied*;
- die alleen voor een bepaalde *periode* gelden.

Bij de extra bevoegdheden gaat het om:

- Het vragen van bijdragen van de eigenaren om planvorming en –uitvoering te bekostigen;
- De uitwerking en detaillering van het programma in een uitvoeringsplan;
- De mogelijkheid tot centrale opdrachtverlening, dus de uitvoering van het plan namens gezamenlijke eigenaren bij gewone meerderheid;
- Het aankopen van vastgoed;
- Het beëindigen van gebruiksrechten.

Aanvullend op de eigen bevoegdheden kan het voor de uitvoering van het plan nodig zijn een beroep te doen op door de gemeente (ten gunste van het samenwerkingsverband) in te zetten publiekrechtelijke bevoegdheden. Hierbij kan het gaan om hulp bij aankoop van vastgoed van lastige eigenaren, toepassing baatbelasting in de omgeving van het project, wijziging planologisch kader, aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening etc.

Fase 5: Uitvoering

Op basis van een te maken gedetailleerd uitvoeringsplan zal de GPSV-organisatie aan een of meerdere uitvoerders de opdracht verstrekken tot uitvoering. Afhankelijk van het soort gebied waar de organisatie werkt, en afhankelijk van het soort problematiek waarvoor een oplossing dient te komen gaat het hier om meer of minder complexe opgaven.

Fase 6: Beheer

Op het moment dat de uitvoering van het plan is beëindigd, en de achterstanden zijn weggewerkt, eindigt ook de bijzondere status van de GPSV-organisatie. Vanaf dat moment vervallen ook de bevoegdheden. De organisatie als zodanig blijft echter wel bestaan maar dan in een vorm vergelijkbaar met een normale VvE-structuur: het eigendom blijft gemeenschappelijk, alleen de extra bevoegdheden ten opzichte van een reguliere vereniging van eigenaars vervallen. Deze organisatie van eigenaren wordt dan verantwoordelijk voor het beheer, doet hiervoor reserveringen etc.

Wettelijk kader regeling GPSV

Voor de nieuwe regeling is een wetswijziging nodig, waarmee een nieuwe regeling voor gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing wordt geïntroduceerd (*zie hoofdstuk 9*). De regeling gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing (GPSV) maakt het nodig dat een aantal bestaande wetten wordt gewijzigd:

- Een wijziging van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek
- Een wijziging van een bestaande publiekrechtelijke regeling.

Het ligt niet voor de hand om een nieuwe regeling te maken, maar aan te sluiten bij een bestaande regeling. In aanmerking lijken te komen:

- de Wet Stedelijke Vernieuwing
- de Wet Ruimtelijke Ordening

Begeleidingscommissie GPSV

Ministerie VROM:

Dirk de Klerk (DG Wonen, BO/SV, opdrachtgever onderzoek)

Karl Kupka (DG Wonen, BO/SV)

Hendrik van Sandick (DG Ruimte, NIB)

Ron Josten (DG Wonen, S&R)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten:

Lianne van den Houten

Vereniging van Grondbedrijven:

Judith Wicherson

Ernst van Gelder (gemeente Rotterdam, OBR)

1 Doel en aanpak van het onderzoek

1.1 Doel van dit onderzoek

In dit onderzoek worden voorstellen ontwikkeld voor een aanpak voor stedelijke vernieuwing in situaties van gespreid eigendom, waarbij wordt uitgegaan van het organiseren van de eigenaren. Dit rapport is resultaat van onderzoek dat verricht is in opdracht van het ministerie van VROM. Het uitgevoerde onderzoek laat opnieuw zien dat er in de actuele beleidspraktijk situaties zijn, waar bestaande instrumenten tekort schieten om de vernieuwing van de grond te krijgen.

Het **doel** van dit rapport is om een aanzet te geven voor een regeling *Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing, (GPSV)* geïnspireerd op de lokale praktijk en tegemoet komend aan de vragen, behoeften en knelpunten die spelen rond de vernieuwing van gebieden met gespreid privaat eigendom. Een belangrijke randvoorwaarde is dat het moet gaan om een instrument dat private actie mogelijk maakt en nadrukkelijk niet om een instrument dat een intensieve(re) rol van de overheid vereist.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Omdat de huidige praktijk als inspiratiebron dient, is bij dit onderzoek nadrukkelijk en uitgebreid gebruik gemaakt van praktijkervaringen. Er is een aantal projecten beschouwd waar het vraagstuk van samenwerking tussen eigenaren om tot vernieuwing te komen aanwezig was. Hierbij is gezocht naar leerervaringen voor een goede werkwijze, en is zowel gekeken naar het gebruikte instrumentarium (en waar dit tekort schiet) als naar de wijze waarop vernieuwingsprocessen georganiseerd werden.

Op basis van de expertise van de accountmanagers van Stad en Regio van VROM is een eerste groslijst van 19 projecten opgesteld waarover informatie is verzameld. Het ging hier om:

| | |
|---|---------------------------------------|
| <i>Amsterdam, Mercatorplein</i> | <i>Amsterdam, Javastraat</i> |
| <i>Arnhem, Herverkaveling Maburgen-Drieslag</i> | <i>Arnhem, Klarendal</i> |
| <i>Den Bosch, Eikendonk</i> | <i>Den Haag, Avenue Culinaire</i> |
| <i>Den Haag, Oostbroek Rustenburg</i> | <i>Den Haag, Zeeheldenbuurt</i> |
| <i>Enschede, Lindenhof</i> | <i>Groningen, Folkingestraat</i> |
| <i>Haarlem, Amsterdamse buurt</i> | <i>Heerlen, Akerstraat Noord e.o.</i> |
| <i>Maastricht, Wonen boven winkels</i> | <i>Rotterdam, De Boogjes</i> |
| <i>Rotterdam, Collectieve woningverbetering</i> | <i>Rotterdam, Witte de Withstraat</i> |
| <i>Venlo, Q4</i> | <i>Vlijmen, Centrumgebied</i> |
| <i>Zaanstad, Funderingsherstel</i> | |

Aan de hand van verschillende tussenrapportages is in overleg met de begeleidingscommissie een selectie gemaakt van een zestal projecten waar nauwkeuriger naar is gekeken (in de bijlage wordt hiervan uitgebreid verslag gedaan):

- Beheerconstructie voor het winkelcentrum Drieslag in Arnhem;
- Herverkavelingsproject Folkingestraat in Groningen;
- Particuliere woningverbetering in Rotterdam;
- Avenue Culinaire in Den Haag;
- Wonen boven winkels in Maastricht;
- Funderingsaanpak van de Amsterdamse buurt in Haarlem.

De ervaringen in die projecten zijn gebruikt om deze regeling vorm te geven, en om duidelijk te maken welke factoren van belang zijn bij toepassing van de het instrument Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV) in de lokale praktijk.

Daarnaast zijn in drie gebieden expertmeetings gehouden. Hierbij vond als het ware de confrontatie plaats tussen de ideeën achter de regeling en de vraag of dit tegemoet komt aan de wensen in de lokale praktijk. Het betrof expertmeetings in:

- Vlijmen, in het kader van de geplande centrumontwikkeling (juni 2006);
- Utrecht, in het kader van de aanpak van de Amsterdamsestraatweg, als voorbeeld voor de aanpakken van verouderde winkelstraten (september 2006);
- Rotterdam, in het kader van particuliere woningverbetering (november 2006).

Een impressie van de resultaten van de expertbijeenkomsten is op verschillende plaatsen in deze rapportage geplaatst. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de deelnemers.

Ook heeft januari 2007 een presentatie van een conceptversie van de regeling plaatsgevonden aan vertegenwoordigers op het terrein van stedelijke vernieuwing uit de G-27.

De ervaringen uit de projecten, de wensen en ideeën uit de lokale praktijk, de discussie in de begeleidingscommissie, en de expertise van de betrokken onderzoekers hebben uiteindelijk geleid tot dit rapport.

1.3 Van stedelijke herverkaveling naar GPSV

De resultaten van dit onderzoek, en het voorstel dat wordt gedaan om te komen tot een nieuwe regeling Gemeenschappelijk Private Stedelijke Vernieuwing, is te zien als een van de laatste stappen van een proces dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.

Eerder onderzoek

Eind 2000 is de Nota Grondbeleid gepresenteerd. Hiermee wilde het kabinet vormgeven aan de modernisering van het instrumentarium voor grondbeleid. Nieuwe verhoudingen op de grondmarkt, maar ook nieuwe beleidsopgaven ("publieke doelen")

waren de aanleiding hiervoor. De nota bevat diverse voorstellen; deels concrete plannen voor aanpassing van instrumenten, deels voorgenomen nader onderzoek. In de paragraaf "kostenverhaal bij stedelijke herstructurering" wordt aangekondigd dat in 2001 zal worden onderzocht of en zo ja, in welke vorm een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling voor Nederland wenselijk is. Het gaat daarbij om herverkaveling voor herstructurering. In mei 2002 wordt het rapport 'Versnelling van herstructurering' afgerond (uitgevoerd door Akro Consult, Instituut voor Bouwrecht en Afdeling Geodesie van de TU Delft).

Geconcludeerd wordt dat een tweetal typen stedelijke herverkaveling voor de praktijk van herstructurering in Nederland waardevol kan zijn: stedelijke herverkaveling als aantrekkelijke en stedelijke herverkaveling als op te leggen samenwerkingsvorm.

De inhoudelijke reactie van het kabinet op het onderzoek laat enige tijd op zich wachten; mede door de wisseling van de politieke wacht en de toenemende aandacht voor stagnatie in de herstructurering die vraagt om een meer omvattende visie op het instrumentarium, die uiteindelijk is opgenomen in het Actieprogramma Herstructurering. In dit Actieprogramma neemt Minister Kamp het idee van stedelijke herverkaveling over: "Op dit moment bezie ik de mogelijkheid of gemeenten het zogenaamde herverkavelingsinstrument (...) toe kunnen passen bij stedelijke vernieuwingsprojecten, in ieder geval in de vijftig wijken. (...) Dit instrument vergroot de mogelijkheid van private eigenaren om gezamenlijke initiatieven te ontplooiën voor wijkvernieuwing."

Dit is aanleiding voor een vervolgonderzoek. In dit onderzoek wordt, aan de hand van een aantal praktijkprojecten, nagegaan wat de toegevoegde waarde zou kunnen zijn van een nieuw instrument ('Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor Stedelijke herverkaveling', maart 2004 uitgevoerd door Akro Consult en Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft).

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat bestaande instrumenten als onteigening, aanschrijving en baatbelasting en een nieuw instrument als de exploitatievergunning slechts tot op zekere hoogte een aanvullende rol kunnen spelen bij een faciliterende strategie; daarom is er een behoefte aan een nieuw instrument, stedelijke herverkaveling. Het maakt het mogelijk dat vernieuwing plaats kan vinden zonder dat een meer ingrijpende en kostbare actieve aanpak, eventueel gebruik makend van onteigening, noodzakelijk is. Het instrument versterkt het bestaande instrumentarium voor faciliterend grondbeleid.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek is in 2006 door het Ministerie van VROM besloten dat, in nauwe wisselwerking met praktijkvoorbeelden, een verdere uitwerking van dit voorstel moet plaatsvinden. De resultaten hiervan zijn in dit onderzoeksrapport te vinden.

Van stedelijke herverkaveling naar GPSV

Het begrip stedelijke herverkaveling kent al een lange geschiedenis (met o.a. al een concept wettekst in de jaren tachtig van de vorige eeuw). Verschillende varianten hebben inmiddels de revue gepasseerd. In het onderzoek uit 2004 werd een kansrijke

variant als volgt omschreven: "Stedelijke herverkaveling is een instrument om planrealisatie in een situatie waar meer eigenaren betrokken zijn te vereenvoudigen. Het bevordert het ontstaan van een samenwerkingsverband, waaraan beschikkingsmacht over vastgoed door de oorspronkelijke eigenaren zodanig wordt overgedragen, dat het bevoegd is de planrealisatie ter hand te nemen. Deze planrealisatie kan in opdracht en voor rekening van de gezamenlijke eigenaren plaatsvinden, maar ook in opdracht van een in te schakelen derde. Na afloop van de planuitvoering komt het vernieuwde vastgoed weer in handen van oorspronkelijke eigenaren en wordt eventueel besloten een bepaalde beheerstructuur te creëren."

Bij deze vorm van stedelijke herverkaveling gaat het niet primair om het aanpassen van de fysieke kavelindeling, maar om de juridische indeling: de zeggenschapsverhoudingen. In het onderhavige onderzoek is er daarom voor gekozen de naam "stedelijke herverkaveling" te verlaten. De associatie met fysieke verkaveling leidde in de praktijk geregeld tot verwarring. Gezocht is naar een begrip dat beter aansloot bij bovengenoemde begripsomschrijving. Dit is GPSV, gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing, geworden.

Er is gekozen voor gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing, omdat de essentie van de nieuwe regeling hiermee het best wordt geduid:

- het primaat van het gebruik van de regeling ligt bij de private grondeigenaren, en
- een gemeenschappelijke aanpak wordt gefaciliteerd.

Utrecht, Amsterdamsestraatweg-midden: functionele structuur

In 2005 is de functionele structuur van de Amsterdamsestraatweg-midden in kaart gebracht. Het betrof 183 panden met een commerciële functie (begane grond). Daarnaast zijn er nog tientallen woonpanden.

Overzicht bedrijfsmatige functies Amsterdamsestraatweg-midden

| Functie | Aantal vestigingen |
|--|-----------------------------|
| <i>Detailhandel</i> | 80 |
| - <i>Dagelijks</i> | 20 (waarvan 2 supermarkten) |
| - <i>Niet dagelijks</i> | 60 |
| <i>Dienstverlening</i> | 52 |
| <i>Horeca</i> | 26 |
| <i>Overig</i> | 10 |
| <i>Leeg, opslag of overige niet-zichtbare activiteit</i> | 15 |
| Totaal | 183 |

Bron: Seinpost Adviesbureau BV, brancheplan Amsterdamsestraatweg Midden Utrecht, juli 2005.

Van de panden met commerciële functies hadden 15 geen of een onduidelijke invulling. Onder de dienstverlening bevonden zich 8 belwinkels. En de horeca werd bestempeld als van "een (te) matig niveau". Al met al droeg ongeveer een kwart van de panden met commerciële functies niet bij aan een gezond winkelklimaat. Dit wordt nog eens verergerd door snelle functiewisselingen (naar bijvoorbeeld belwinkels). In het deel van de Amsterdamsestraatweg tussen de Asterstraat en het spoorwegviaduct bedroeg het aantal functiewisselingen tussen 2001 en 2005 (4 jaar) 30 op het totaal van 71 bedrijfspanden. Daar komt nog bij het aantal wisselingen van eigenaar van het bedrijf (de functie blijft hetzelfde maar de exploitant is een andere). Het is niet vreemd als dit meerdere keren per jaar het pand van exploitant verandert. Bij het onderzoeken van eigendomssituatie bleek dat slechts in een geval een private eigenaar meerdere panden in bezit te hebben (m.u.v. het winkelgebied De Plantage dat bij een belegger is ondergebracht). Bij de ruim 180 bedrijfspanden is dus sprake van sterk gespreid bezit. Voor de aanpak is een traject neergezet o.l.v. de gemeente waarbij per pand actiegericht wordt gewerkt. Men heeft daartoe de panden verdeeld in vier soorten van categorieën (leegstaande panden, panden met functies die zouden moeten worden beëindigd, panden met functies die gestimuleerd zouden moeten worden en overlastgevend panden).

2 Ervaring met samenwerking in de lokale praktijk

2.1 Inleiding

Een belangrijk deel van dit onderzoek betreft een analyse van de lokale praktijk: van uitgevoerde projecten waarbij sprake was van gespreid eigendom, en waarbij gezocht is naar een strategie gericht op samenwerking tot lopende projecten waarin samenwerking essentieel lijkt om het project van de grond te tillen.

Om van de lokale situatie zoveel mogelijk leereffecten in beeld te brengen is in overleg met de opdrachtgever een groslijst (zie paragraaf 1.2) opgesteld van projecten die voor nader onderzoek in aanmerking zouden kunnen komen. Van al die projecten is materiaal verzameld en zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen. Bij een zestal projecten is een diepere analyse uitgevoerd (zie bijlage 1).

De projecten zijn niet representatief: vanuit het doel van het onderzoek is er geselecteerd op projecten die leerervaringen bevatten, waarin een methode is gevonden om met de problematiek van gespreid eigendom om te gaan. Met name is gekeken in hoeverre de ervaringen ook breder bruikbaar zijn, en wat te leren is voor een mogelijke regeling.

Op deze manier is in het onderzoek nauw aangesloten bij de (dagelijkse) praktijk. De projecten zijn geanalyseerd aan de hand van een aantal vraagpunten, bijvoorbeeld:

- Welke knelpunten treden er in de lokale praktijk op bij samenwerking tussen vastgoedeigenaren?
- Wat is de oorzaak van de knelpunten?
- Welke gevolgen hebben de knelpunten, mede in relatie tot het beoogde kwaliteitsniveau, het beoogde programma, de beoogde planning van het project?
- Wat zijn de knelpunten waar de voorgestane nieuwe aanpak een oplossing voor zou kunnen bieden?
- Voor welke knelpunten kan de beoogde nieuwe aanpak geen oplossing bieden?

In dit hoofdstuk wordt op de ervaringen ingegaan.

2.2 Weerbarstige praktijk

Een ingrijpende aanpak van vastgoed in een gebied is meestal een traag en moeizaam proces. Het betreft vaak panden of complexen die bouwkundig en/of commercieel verouderd zijn. Elke stad kent wijken en buurten waar het investeringsniveau in panden lange tijd te laag is geweest.

Arnhem, Klarendal: gebruik panden en eigendomstructuur

In het Wijkperspectief Kleur en Karakter was in 2003 de wens geuit om de stedelijke economie langs de hoofdadrs nieuw leven in te blazen. Om dit op te pakken is een verkennend onderzoek gehouden. In het gehele gebied bevinden zich ongeveer 160 panden met een totaal bedrijfsoppervlak van 15.000 m².

Bedrijvigsituatie Klarendal, omgeving Sonsbeeksingel (september 2004)



Bron: Seinpost Adviesbureau BV

Van de bedrijfspanden in dit deel van Klarendal bleken er 19 leeg te staan, een onduidelijke functie te hebben of voor kamerverhuur te worden gebruikt. Dit op een totaal van 72 (potentiële) bedrijfspanden. Onder de horecapanden bevonden zich ook nog eens 6 coffeeshops.

Eigendomsverdeling bedrijfspanden Klarendal, omgeving Sonsbeeksingel (september 2004)



Bron: Seinpost adviesbureau BV

Van de 72 bedrijfspanden in dit deel van Klarendal zijn er liefst 41 in particuliere handen. Dit zijn particulieren of kleine beleggers. De rest is min of meer gelijkmatig verdeeld tussen twee woningcorporaties en de gemeente Arnhem. De meeste panden bleken een zeer matige uitstraling te hebben. Een woningcorporatie heeft intussen een plan gemaakt om de wijk economie een injectie te geven en panden op te kopen.

Vaak zijn dat wijken die in het begin van de 20^{ste} eeuw zijn gebouwd en die grenzen aan de binnensteden. Ook in naoorlogse buurten zijn vergelijkbare problemen zichtbaar. Belangrijke voorbeelden zijn de aandachtswijken die door het Ministerie van VROM zijn aangewezen in het kader van de 56-wijkenaanpak. Behalve in steden zijn ook in dorpen vergelijkbare knelpunten zichtbaar. Bij uitblijven van vernieuwingsplannen om de centra aan te pakken zijn er investeringsachterstanden ontstaan. Daar waar een woningcorporatie (of meerdere woningcorporaties) haar bezit heeft in deze buurten en wijken, zijn vaak samen met de gemeente de afgelopen jaren plannen gemaakt of in voorbereiding om structurele wijzigingen aan te brengen.

Indien het alleen bezit betreft dat in handen is van de betreffende woningcorporatie(s) dan is het belang en de regie duidelijk en kan er direct aan de slag worden gegaan. Vanzelfsprekend zijn ook bij deze herontwikkelingen (planologische) procedures nodig, moeten tussen de gemeente en de corporatie(s) financiële en organisatorische afspraken worden gemaakt en is zorgvuldig overleg met de betrokkenen (vaak bewoners) noodzakelijk. Dit alles vereist veel voorbereidingstijd, vraagt om een goede communicatie en kan pas slagen als voldoende capaciteit en kwaliteit aanwezig is bij de plannenmakers en uitvoerders. Hoewel de eigendomsstructuur overzichtelijk is, zijn dit vaak projecten die behoorlijk complex zijn en die soms traag verlopen. De initiatiefnemers zijn al snel 10 tot 15 jaar bezig om deze projecten ook goed af te ronden.

In wijken en buurten met veel privaat eigendom spelen vergelijkbare vastgoedproblemen. Eigenaren blijken lang niet altijd in staat het vastgoed op eigen kracht vitaal te (willen) houden. Het tegengaan van verval, het aanpakken van (achterstallig) onderhoud, maar ook de noodzakelijke vernieuwing van een gebied om zich aan te passen aan andere functionele eisen komen daar vaak niet of nauwelijks van de grond. In de afgelopen decennia is er daarom wel aandacht geweest voor dergelijke wijken. De aanpak mondde dan uit in stadsvernieuwingsprojecten van grotere of kleinere schaal vaak gericht op sloop en nieuwbouw of (kostbare) particuliere woningverbetering. Maar in veel gevallen gebeurde er ook weinig of niets. De vele aanloopstraten in de binnensteden zijn daarvan voorbeelden. In de woonwijken achter de betreffende aanloopstraat werd gerenoveerd maar de verouderde en soms vervallen façade bleef overeind. Dat werden dan ook vaak de locaties waar de veiligheidsbeleving (objectief en/of subjectief gezien) steeds negatiever werd. De afgelopen jaren zijn vele projecten opgezet om problemen op te lossen (betere winkelstructuur, opknappen panden, wegnemen onveiligheidsgevoelens). Dit met wisselend succes, vooral een effectieve aanpak van het vastgoed blijft achterwege.

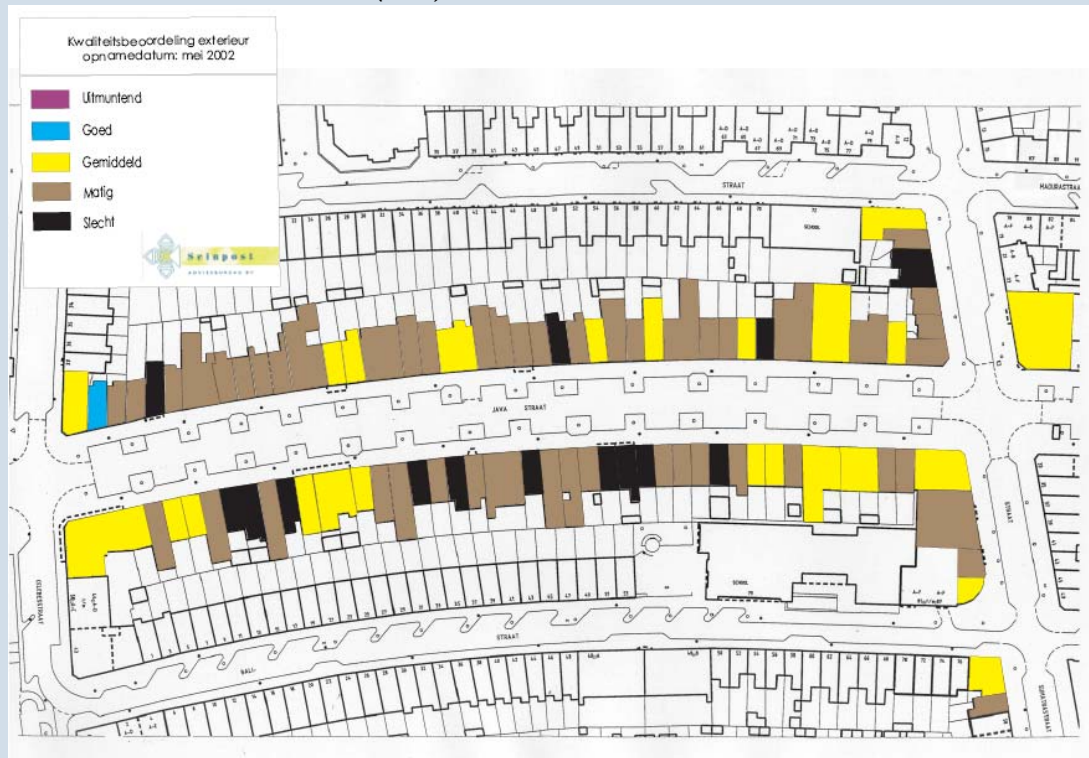
Er zijn voorbeelden van projecten waar samenwerking van veel kleine eigenaren nodig is om tot een resultaat te komen. Voorbeelden zijn de oudere winkelstraten in de grote steden (bijvoorbeeld de Javastraat en Kinkerstraat in Amsterdam en de Amsterdamsestraatweg in Utrecht). De positie van deze straten staat al decennialang onder druk.

Amsterdam Javastraat: bouwkundige kwaliteiten

Een laatste voorbeeld van een aanpak gericht op zowel de fysieke knelpunten als de functionele structuur is de Javastraat in Amsterdam. Ook hier is sprake van sterk versnipperd eigendom. In onderstaande kaarten is in 2002 geïnventariseerd wat de externe en interne kwaliteit van de panden is. Van de 99 panden (sommige zijn samengevoegd), bleken er 49 een matig en 15 een slecht exterieur te hebben. De inventarisatie van het interieur leverde een vergelijkbaar laag niveau op: 55 panden zijn van binnen matig en 7 slecht.

In het kader van de aanpak van de Javastraat te Amsterdam heeft in 2002 een inventarisatie plaatsgevonden van het exterieur en het interieur van alle panden. Hierbij werd gelet op de bouwkundige situatie, het investeringsniveau (luifels winkelinrichting, verlichting etc), en de commerciële presentatie. Op onderstaande kaarten is te zien welk beeld destijds werd geconstateerd.

Kwaliteitsbeeld exterieur Javastraat (2002)



Bron: Seinpost adviesbureau BV

Er zijn in het verleden vaak meerdere pogingen gedaan om tot een verbetering van de situatie te komen.

De functionele situatie en/of de slechte conditie van het (commerciële) vastgoed waren belangrijke redenen om tot een aanpak te komen. Op pagina's 12, 14 en 16 staan drie voorbeelden die meer inzicht geven in de complexe problematiek van gebieden met een mix van functies: Amsterdamsestraatweg (Utrecht), Klarendal (Arnhem) en de Javastraat (Amsterdam).

In al deze gebieden zijn de afgelopen jaren projecten uitgevoerd om tot een betere situatie te komen. Hoewel er soms op onderdelen wel resultaten gehaald werden, is het zelden tot een structurele oplossing van het probleem gekomen.

De gespreide eigendomstructuur en het gebrek aan voldoende instrumenten om hier effectief op in te grijpen, blijken in vele gevallen de oorzaak. Alleen grootschalige verwerving door de overheid (vergelijk de Kinkerstraat in Amsterdam) maakt een structurele revitalisering mogelijk.

Het initiatief om tot een aanpak te komen, komt zelden van de kleine eigenaren. Vaak zijn het bewoners en/of ondernemers die steun zoeken bij de gemeente of de corporaties om in actie te komen. In de planvorming worden de eigenaren vaak pas later betrokken, vooral omdat zij meestal geen samenwerkingsverbanden kennen, en dus minder gemakkelijk te bereiken zijn.

2.2.1 Verschillende typen eigenaren

De voorbeelden uit de praktijk maken duidelijk dat samenwerking tussen private eigenaren in een gebied om verschillende redenen lastig is te organiseren. Naast organisatorische en financiële aspecten heeft dit ook te maken met het feit dat dé eigenaar niet bestaat.

De belangen van de verschillende soorten private eigenaren lopen sterk uiteen. De soorten eigenaren variëren van de gegoede eigenaar die er woont en soms zelfs is opgegroeid, tot en met de eigenaar die het pand gebruikt als dekmantel en 'onbereikbaar' is. De kwaliteiten en de mogelijkheden van de eigenaren zijn daarmee ook zeer divers. Om dit te verhelderen volgt hierna een typologie.

Typologieën van private vastgoedeigenaren

Een ondernemer-eigenaar met een eigen MKB-bedrijf denkt en verwacht dat hij dit pand bezit met het oogmerk van de oudedagsvoorziening. De ervaring leert dat het uit elkaar houden van de bedrijfsaspecten enerzijds en de vastgoedaspecten anderzijds moeilijk is.

Regelmatig leidt dit tot achterblijvende investeringen en teleurstellingen bij overdracht van het bedrijf en verkoop van het pand.

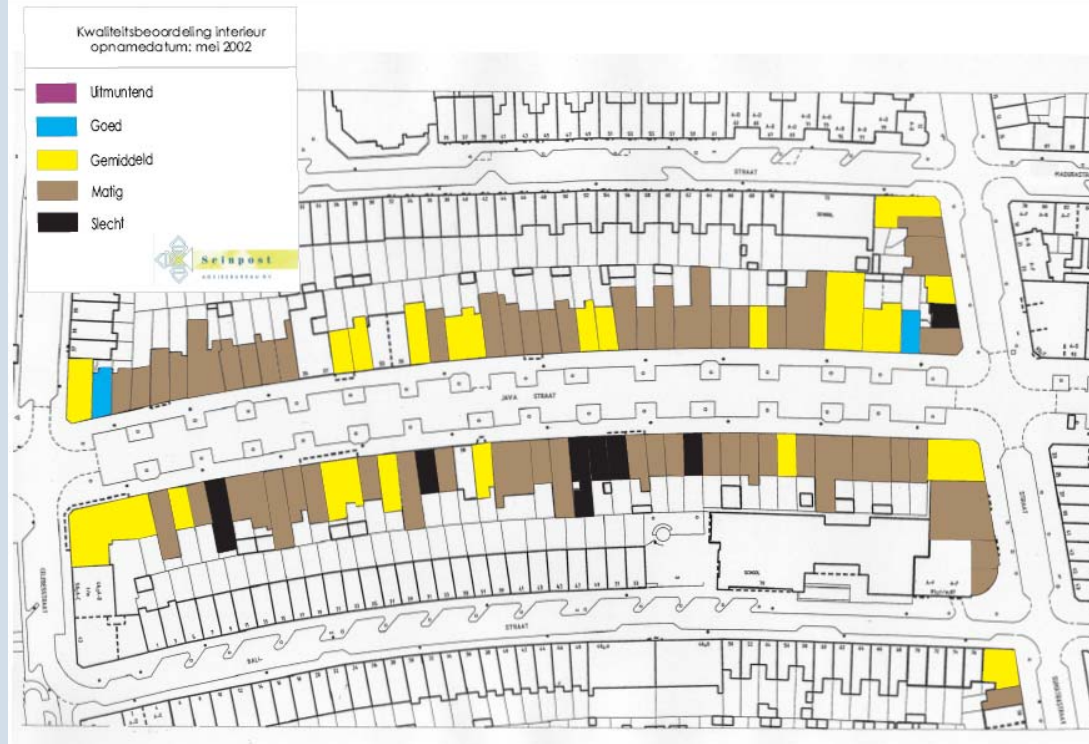
Een bewoner/bewoonster (soms op leeftijd) met beperkte financiële middelen. Deze is vaak niet bekend met bouwkundige gebreken, lost probleempjes op met familie en vrienden en is zich niet bewust van de veroudering van het pand.

De 'louche' eigenaar die slechts gericht is op winstmaximalisatie, geen of weinig onderhoud pleegt aan het pand en niet geïnteresseerd is in de omgeving en hoe die zich ontwikkelt. De kleine belegger die probeert zijn pand up-to-date te houden. Hij heeft regelmatig contact met zijn huurder, behoort in een aantal gevallen tot het lokale netwerk, volgt de lokale ontwikkelingen en is geïnteresseerd in hetgeen wat er met de straat gebeurt in verband met zijn rendement.

De grotere belegger/een beleggingsfonds met panden in diverse steden. Er wordt zakelijk opgetreden waarbij rendement voorop staat. Dat kan ook rendement op langere termijn zijn. In een aantal gevallen worden pakketten vastgoed doorverkocht aan andere beleggers.

Amsterdam, Javastraat: bouwkundige kwaliteiten

Kwaliteitsbeeld interieur Javastraat (2002)



Bron: Seinpost Adviesbureau BV

De inventarisatie van de Javastraat laat zien dat er enorme achterstanden zijn in de staat van onderhoud. Dit zowel aan de buiten- als aan de binnenkant van de winkel- en bedrijvenpanden. Van de in totaal 99 panden werden er 63 wat betreft het exterieur als matig of slecht beoordeeld. De beoordeling van het interieur was zelfs nog iets slechter. Daar werden bij liefst 77 panden geconstateerd dat de kwaliteit onder de maat is. Hier is dus sprake van een collectieve wanprestatie.

2.3 Drie noodzaken voor samenwerking

Vernieuwing van gebieden waar sprake is van gespreid eigendom gebeurt op initiatief van individuele eigenaren. Zij doen dit op grond van hun eigen investeringsvisie. Er zijn echter situaties waarbij deze (individuele) aanpak niet goed werkt, maar waar er een noodzaak is voor een gezamenlijke aanpak. Die situaties staan centraal in dit onderzoek: hoe kan er vanuit private vastgoedeigenaren, in samenwerking stedelijke vernieuwing van de grond worden gekregen?

Om welke redenen kan samenwerking noodzakelijk zijn? In dit rapport spreken we over drie verschillende dimensies van die grondslag: een fysieke-, een financiële- en een functionele noodzaak. Hieronder worden deze geïntroduceerd en geïllustreerd met voorbeelden uit de onderzoeksprojecten.

Fysieke noodzaak

De samenwerking is nodig omdat anders bepaalde bouwkundige maatregelen niet kunnen worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld omdat gemeenschappelijke bouwdelen moeten worden aangepakt (het dak, een muur, de fundering van een blok panden dat in eenzelfde bouwstroom is gerealiseerd), of omdat sloop/nieuwbouw moet plaatsvinden met verandering van de kavelstructuur.

Functionele noodzaak

De samenwerking is nodig, omdat de aanwezigheid van bepaalde functies een negatief effect heeft op de kwaliteit dan wel de beoogde uitstraling van een bepaald gebied en juist gewerkt wordt aan een integrale functionele kwaliteitsverbetering. Bijvoorbeeld bij een gewenste herbranchering van een winkelgebied of een concentratie van de winkelfunctie, maar ook een beoogde verandering van de woningdifferentiatie in een bepaald gebied.

Financiële noodzaak

De samenwerking is nodig, omdat dit efficiencyvoordelen oplevert, dan wel dat dit vereveningsarrangementen mogelijk maakt. Bijvoorbeeld omdat gezamenlijke opheffing van achterstallig onderhoud voordeliger is in vergelijking met individuele opknapbeurten. Maar ook omdat kosten en opbrengsten van de vernieuwingsoperatie ongelijk verdeeld zijn, waardoor sommige onderdelen niet van de grond zullen komen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het toestaan van extra bouwvolume op een perceel binnen een winkelgebied na sloop, waardoor meeropbrengsten ontstaan waar renovatie van het andere deel van het centrum uit betaald kan worden.

2.4 Niet kunnen en niet willen

Bij een gespreide eigendomstructuur blijkt het lastig om tot een gezamenlijk aanpak te komen. Uit de voorbeeldprojecten blijkt dat er een verschil is tussen 'niet-willen' en 'niet-kunnen' bij partijen die niet meewerken aan gezamenlijke uitvoering (weliswaar zijn de grenzen niet helemaal scherp te trekken):

- Niet-kunnen: een eigenaar is financieel of om andere redenen niet in staat om mee te doen.
- Niet-willen: een eigenaar is niet bereid om mee te doen.

Ervaringen van oplossingen in situaties van 'niet-kunnen':

In deze situaties zijn toch soms oplossingen te vinden door bepaalde faciliteiten in te zetten. Mogelijkheden die in de onderzoeksprojecten aan het licht kwamen, zijn subsidiering (Rotterdamse particuliere woningverbetering) of financieringsconstructies zoals bij het Funderingsherstel in Haarlem. In deze situaties is dan geen extra instrument nodig. Ook de erfpachtconstructie bij Wonen boven Winkels is een voorbeeld, hoewel de financiële insteek geheel anders is.

Een belangrijk onderdeel van projectplan Millinxbuurt in Rotterdam is de aanpak van de woningverbetering. Hierbij wordt enerzijds uitgegaan van verbetering onder de bestaande eigendomsverhoudingen; daarnaast wordt echter ook gestreefd naar woningdifferentiatie. Bij de woningverbetering is complexgewijze, actieve aanpak uitgangspunt. Tegelijk met fysieke verbetering, wordt ook gewerkt aan verbetering op andere terreinen. Dit zowel op sociaal gebied als qua veiligheid. Louche verhuurders worden als onderdeel van de aanpak zoveel mogelijk aangepakt.

In de wijk *Eikendonk* (een van de 56 Aandachtswijken) in Den Bosch wil de gemeente samen met Woningstichting BrabantWonen een ingrijpende herstructurering (sloop en nieuwbouw) doorvoeren. Het betreft een vooroorlogse woonwijk met beperkte economische bedrijvigheid. In de wijk zijn ongeveer 300 woningen waarvan ongeveer 100 in particuliere handen. Om het totale beeld van de wijk te verbeteren dienen deze particuliere panden aangesloten te worden op het herstructureringsproces. Dit vooral omdat deze panden op zichtlocaties zijn gesitueerd. Sloop is hierbij zeker niet altijd nodig. Verwerving is te kostbaar. Eigenaren moeten worden 'verleid' mee te gaan doen.

Binnen de gemeente *Den Haag* bestond al langere tijd het idee om een zogenaamde *Avenue Culinair* te ontwikkelen, een gebied met een concentratie van kwalitatief hoogwaardige restaurants van buitenlandse culinaire culturen (beleidsdoelstellingen: stimuleren allochtoon ondernemerschap en integratie). Dat uiteindelijk voor het gebied Bierkade, Dunne Bierkade en Groenwegje is gekozen om dit concept te realiseren heeft te maken met enerzijds het feit dat een aantal pandeigenaren in het gebied ontevreden waren over de uitstraling van het gebied (onderhoud panden, ongewenste functies zoals garagebedrijven, onaantrekkelijke openbare ruimte), en anderzijds dat er vanuit bewoners regelmatig klachten waren over sluisverkeer, en verkeerd geparkeerde auto's. Realisatie van dit concept op betreffende locatie zou dus meerdere doelen kunnen dienen.

Winkelcentrum Drieslag is gelegen in de *Arnhemse wijk Malburgen*. Dit is de eerste naoorlogse uitbreidingswijk van Arnhem. In de wijk is in 1991/1992 een Ruimtelijk-economische structuur (RES) vastgesteld waarbij dit centrum de functie wijkwinkelcentrum kreeg. Als zodanig was het als concentratiegebied voor winkels aangeduid. Op deze wijze maakte het gebied onderdeel uit van wat werd genoemd de "Herverkaveling" in Arnhem, een operatie waarin werd gewerkt aan een actieve verbetering van de ruimtelijke economische structuur door invulling van leegstaande panden, verplaatsing van bedrijven en afspraken met eigenaren over verhuur van panden. Investerings in panden en het openbare gebied waren nodig om dit proces te ondersteunen. Om te komen tot een gezamenlijke investering was medewerking nodig van alle ondernemers en eigenaren. Het winkelgebied bestaat uit ongeveer 25 winkelpanden meestal in aaneengesloten bebouwing maar steeds met versnipperd bezit.

Andere, nader uit te werken, oplossingsrichtingen voor 'niet-kunnen-situaties' zijn bijvoorbeeld:

- Afspraken met financiers om de toekomstige meerwaarde contant te maken, en dat nu als investeringsbedrag beschikbaar te stellen;
- De mogelijkheden om financiële middelen elders binnen het project te vinden. Het gaat dan om verevening. Dan is een instrument om (financiële) samenwerking af te dwingen wel nodig.

Ervaringen van oplossingen in situaties van 'niet-willen':

De projecten laten zien dat werken aan draagvlak van belang is om 'niet-willers' mee te krijgen. Tegelijkertijd is duidelijk dat er ondanks een goede procesvoering vaak eigenaren blijven die niet mee willen doen, en het proces, zowel in de totstandkoming als uitvoering frustreren. Voor dergelijke situaties is een extra instrument nodig.

Bij het werken aan draagvlak speelt het vroegtijdig betrekken van eigenaren (op basis van een individuele benadering) een belangrijke rol. Veelal neemt de gemeente het voortouw, soms via een externe partij of via de ondernemers/eigenaren. Een sterke coördinatie tussen ambtelijke diensten is daarbij een voorwaarde. Een aspect dat het draagvlak zeker vergroot is de aanwezigheid van een bedreiging en/of kans voor de eigenaren (te vertalen in waardevermeerdering of –vermindering van het vastgoed).

Om eigenaren 'over de streep' te krijgen kan het in bepaalde gevallen behulpzaam zijn als de overheid de toezegging doet ook te investeren in het gebied onder voorwaarde dat de eigenaren als (gedeeltelijk) collectief meewerken. Zo heeft de toezegging van de gemeente Den Haag dat zij zou investeren in het openbaar gebied aantoonbaar geholpen om in de Avenue Culinair van start te gaan. Een vergelijkbaar beeld laat het project in de Folkingestraat (Groningen) zien.

Een persoonlijke benadering lijkt een belangrijke, maar ook arbeidsintensieve succesfactor bij het vergroten van het draagvlak. Zonder deze benadering zou de funderingsherstel aanpak in Haarlem, de particuliere woningverbetering in Rotterdam en de aanpak van Winkelcentrum Drieslag in Arnhem niet, of veel moeilijker van de grond gekomen zijn.

In situaties van 'niet willen' zijn ook (juridische) instrumenten beschikbaar om in te zetten. In het hoofdstuk 3 wordt verder uitgebreid ingegaan op de werking van dat instrumentarium.

In *Maastricht* is men ongeveer 10 jaar geleden gestart met het project *Wonen boven Winkels*. Het project richt zich op de (historische) binnenstad. Vooral op de zogenaamde A1 en A2 winkellocaties is de leegstand boven de winkels hoog. De bovenverdieping(en) heeft (hebben) een duidelijk ondergeschikte functie t.o.v. de begane grond. De financiële noodzaak om de bovenverdieping te gebruiken ontbreekt. Om de bovenverdieping(en) te gebruiken dient bovendien een ontsluitingsroute te worden gecreëerd. Deze kan vaak niet via de winkelzijde plaatsvinden. Het aanleggen van de route is daarom vaak een kostbare aangelegenheid. In *Maastricht* is daarbij meer dan in andere steden een knelpunt dat door de hoge bebouwingsdichtheid een ontsluiting aan de achterzijde onmogelijk is. Men dient dan gebruik te maken van belendende panden. Daartoe is samenwerking tussen eigenaren een vereiste. Meestal gebeurt dit via traag verlopend minnelijk overleg. Nadat in de jaren '80 van de vorige eeuw het onderwerp aandacht had gekregen is het daarna toch in het slop geraakt. De aanpak zoals in *Maastricht* is neergezet, heeft een landelijke voorbeeldfunctie.

Het *dorpscentrum van Vlijmen* biedt een sterk verouderde aanblik. De winkelunits langs Het Plein zijn te klein. De winkels liggen te verspreid en de relatie met een nieuw winkelgedeelte is nauwelijks aanwezig. Ook de woonfunctie kan worden versterkt. Het openbare gebied biedt weinig beleving en twee verkeersroutes domineren de sfeer in het centrum. Er ligt een plan om het centrum meer compact te maken. Dit door winkels te concentreren, woningen toe te voegen, het parkeren uit te breiden en het openbare gebied een totale opknabbeurt te geven. In het centrumgebied zijn ongeveer 40 eigenaren. Het plan is waarschijnlijk financieel onhaalbaar als eigenaren niet zelf een impuls willen geven aan het centrum. Hiertoe zullen zij ook de handen ineen moeten slaan. De case *Vlijmen* is een voorbeeld van een noodzakelijke aanpak om dorpscentra (zeker in de nabijheid van grotere steden) niet hun concurrentiepositie te laten verliezen. Ook vanuit de leefbaarheid is herontwikkeling van dorpscentra belangrijk.

De funderingsaanpak in de *Amsterdamse buurt te Haarlem* heeft als doel de slechte funderingen in het gebied aan te pakken. Soms kan dit door funderingsherstelmaatregelen, soms is sloop/nieuwbouw de enige oplossing. De aanpak moet plaatsvinden per bouwkundige eenheid. De gemeente wil graag dat de bewoners ook iets doen aan het gedeelte van hun huis boven de grond. De gemeente stimuleert funderingsherstel met een vaste subsidie; de subsidie is bedoeld voor zowel funderingsherstel als voor opknappen van het casco. Haarlem was de eerste gemeente waar funderingsherstel werd aangepakt. In 2000 is begonnen met een herstelprogramma voor 1.200 woningen.

2.5 Conclusie

Het blijkt dat er zeker voorbeelden zijn van succesvolle samenwerkingsprojecten tussen eigenaren, ook zonder dat er sprake is van het nieuwe wettelijke instrumentarium dat in dit onderzoek wordt voorgesteld. Bij een nadere beschouwing van deze projecten blijkt dan dat:

- er soms sprake is van een (zeer) aantrekkelijke financiële regeling die het meedoen van eigenaren stimuleerde;

- de lokale overheid een belangrijke initiërende en actieve rol vervulde in het planvorming- en uitvoeringsproces, en op die manier (een deel van) de eigenaren meekreeg in het proces;
- het samenwerkingsverband van eigenaren richtte zich op 'beheersmatige' aspecten of had een relatief laag ambitieniveau. De samenwerking betrof niet zozeer een (structurele) fysieke of functionele verandering van het gebied. Daar waar men die ambitie wel had of kreeg, bleek vaak dat het samenwerkingsverband niet sterk genoeg was om ook onwillige eigenaren mee te krijgen. De praktijk laat zien dat gespreid eigendom vaak zorgt voor problemen bij planrealisatie: de samenwerking is moeilijk te organiseren. Het gaat dan met name om kwesties als: wie neemt het initiatief?, wie trekt het project? en hoe worden de kosten verdeeld?

De bestudeerde praktijkprojecten laten zien dat er binnen het huidige instrumentarium wel mogelijkheden zijn om desondanks tot vernieuwing over te gaan. Vaak blijkt dit echter moeizaam te verlopen. Daar komt bij dat de succesvolle projecten vaak een grote rol van de overheid laten zien, waarbij deze vaak veel (financiële) risico's neemt binnen de projecten.

Zeker als er minder financiële middelen beschikbaar zijn en de overheid een minder actieve positie inneemt, is er een grote kans dat de projecten niet of slechts suboptimaal van de grond komen.

3 (On)mogelijkheden bestaand instrumentarium

3.1 Inleiding

Bij bepaalde projecten kan het noodzakelijk zijn om als eigenaren tot een vorm van samenwerking te komen teneinde een project van de grond te trekken.

Welke instrumenten zouden behulpzaam kunnen zijn bij zo'n samenwerking?

Er bestaan diverse instrumenten die een rol zouden kunnen spelen bij het dwingen van eigenaren om aan een bepaald project mee te werken; de beschrijving van de praktijkgevallen in het vorige hoofdstuk heeft al een aantal van deze instrumenten benoemd. Relevant is om eerst na te gaan wat de (on)mogelijkheden van de bestaande instrumenten zijn, voordat de conclusie getrokken kan worden dat er behoefte is aan een nieuwe regeling die samenwerking beter faciliteert en/of kan afdwingen.

In dit hoofdstuk wordt systematisch ingegaan op het nu beschikbare instrumentarium en de mogelijkheden en beperkingen die het gebruik hiervan ten behoeve van een gezamenlijke aanpak met zich mee kan brengen.

3.2 Overzicht bestaande instrumentarium

In dit hoofdstuk wordt aangesloten bij de typologie zoals die in het vorige hoofdstuk is gepresenteerd van drie verschillende grondslagen voor gezamenlijke uitvoering (financiële-, fysieke- en functionele noodzaak). Per grondslag is een overzicht gemaakt van soorten maatregelen die een rol spelen wanneer private vernieuwing aan de orde is. Hetzij om een aantal van deze maatregelen af te dwingen bij eigenaren, hetzij door gebruik te maken van een 'stok achter de deur'.

De volgende instrumenten kunnen een rol spelen:

1. Onteigening
2. Aanschrijving
3. Wet Voorkeursrecht Gemeenten
4. Baatbelasting
5. Wet Ruimtelijke Ordening: onderdeel grondexploitatie ("Grondexploitatiewet")
6. Regels aan het gebruik

Hierna worden deze instrumenten kort gekarakteriseerd en wordt aangegeven waar de mogelijkheden en beperkingen zitten om de instrumenten voor een gezamenlijke aanpak in te zetten.

1. Onteigening

De Onteigeningswet maakt het mogelijk dat, als dit noodzakelijk is én in het algemeen belang, de overheid onder bepaalde condities het eigendomsrecht ontnemt.

Relevant is de onteigening op basis van titel IV, de onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, de volkshuisvesting, van de openbare orde en van de handhaving van de Opiumwet.

Onteigening kan plaatsvinden op basis van een actueel bestemmingsplan. De algemene mogelijkheden zijn beperkt tot die situaties waar het gebruik afwijkt van de bestemming of dat deze juist gehandhaafd moet worden. Daarnaast kan onteigening plaatsvinden op basis van een bouwplan; dan moet het gebruik altijd afwijken van de bestemming. Voor wat betreft de genoemde maatregelen kan onteigening een rol spelen bij het afdwingen van:

- Sloop/nieuwbouw.
- Verandering van de perceelsverkeveling.
- Tot op zekere hoogte bij samenvoeging (verandering gebouwverkeveling). Hier zal de belangenafweging van het publieke belang tegen het belang van de individuele eigenaar de mogelijkheden beperken. Verder zal het in deze situaties eerder om onteigening ter handhaving van het plan gaan en is het bouwplan dus uit beeld.
- Het instrument kan slechts beperkt worden ingezet bij het tegengaan van ongewenst gebruik (excessen). Alleen als dit gebruik in strijd is met het bestemmingsplan of als het gaat om gebruik dat via de Wet Victor bestreden kan worden. Het gaat dan om het gebruik als drugspand of ander overlastgevend gebruik voor illegale activiteiten.
- Zeer beperkt kan het instrument gebruikt worden voor het onderhoud aan gemeenschappelijke bouwdelen (vooral ter uitvoering van een aanschrijving, zie hierna).
- Zeer beperkt kan het gebruikt worden bij het verbeteren van de branchering (alleen als ergens het gebruik afwijkt van de bestemming).

Voorbeeld: onteigening bij funderingsherstel in Haarlem

De Amsterdamse buurt in Haarlem is een van de wijken waar wordt gewerkt aan funderingsherstel via de FuCa aanpak. De uitvoering van de plannen loopt al enkele jaren. Het funderingsherstel vindt soms plaats met handhaving van de bestaande bebouwing, soms via sloop/nieuwbouw. In dat laatste geval wordt per bouwblok soms een beperkter aantal woningen terug gebouwd.

De gemeente Haarlem maakt gebruik van onteigening als stok achter de deur bij de funderingsherstelprojecten. Indien er sprake is van sloop/nieuwbouw biedt de gemeente, als een eigenaar niet mee wil doen, aan het pand te kopen. Wil minstens 50% van de eigenaren binnen een bouwkundige eenheid meedoen, maar is er een eigenaar die niet wil meewerken en ook niet aan de gemeente wil verkopen, dan kan de gemeente een onteigingsprocedure starten. Onteigening vindt plaats op basis van het handhaven en waarborgen van de woonfunctie zoals neergelegd in het bestemmingsplan. In 2005 zijn de eerste onteigeningprocedures gestart. Het betreft het Garenkokerskwartier. Inmiddels is het onteigeningplan door de gemeenteraad vastgesteld. Oktober 2006 is er een onteigening-KB afgegeven.

Onteigening lijkt in deze situatie bruikbaar; mits er een strakke gemeentelijke regie is; als het plan voldoende is uitgekristalliseerd lijkt het aantonen van de noodzaak geen problemen op te hoeven leveren.

Onteigening richt zich op de realisatie van een concreet project, niet op het ontstaan van een samenwerkingsverband. Een project moet uitgekristalliseerd zijn voordat onteigend kan worden (zeker als een bouwplan als grondslag wordt gebruikt). Dat betekent dat het lang kan duren alvorens er bij de welwillende eigenaren zekerheid is over doorgaan van het project; daardoor kan de bereidheid tot samenwerken onder druk komen te staan. Als er eenmaal onteigend is, kan de gemeente wel meedoen in de gezamenlijke uitvoering. De kosten van onteigening kunnen relatief hoog zijn, zeker bij de onteigening van bedrijven. Er moet dan aanvullende schadeloosstelling plaatsvinden (bedrijfsschade).

2. Aanschrijving (geregeld in de Woningwet)

De Woningwet maakt het mogelijk om een eigenaar te verplichten om achterstallig onderhoud op te heffen en het pand weer in overeenstemming met het Bouwbesluit te brengen (art. 14). Daarnaast maakt de Woningwet het mogelijk om een eigenaar te dwingen een pand, dat gesloten is op grond van gebruik als drugspand of ander overlastgevend gebruik voor illegale activiteiten (Wet Victoria), aan een andere persoon in gebruik te geven dan wel aan een andere organisatie in beheer te geven.

Voor wat betreft de genoemde maatregelen kan aanschrijving een rol spelen bij het afdwingen van:

- onderhoud van gezamenlijke bouwdelen: voor zover het gaat om achterstallig onderhoud conform het bouwbesluit;
- indirect bij sloop/nieuwbouw: als dit de enige oplossing is om een woning weer aan de eisen van het bouwbesluit te laten voldoen.

Voorbeeld: Aanschrijving bij particuliere woningverbetering in Rotterdam

In februari 1998 is het projectplan Millinxbuurt bestuurlijk vastgesteld door de deelgemeenteraad van Charlois. Dit projectplan beschrijft een integrale aanpak van de Millinxbuurt door een groot aantal fysieke-, economische- en sociale maatregelen. Een belangrijk onderdeel is de aanpak van de woningverbetering. Hierbij wordt enerzijds uitgegaan van verbetering onder de bestaande eigendomsverhoudingen; daarnaast wordt echter ook gestreefd naar woningdifferentiatie. Bij de woningverbetering is complexgewijze, actieve aanpak uitgangspunt.

Voor de particuliere woningverbetering wordt door de gemeenteraad subsidie beschikbaar gesteld. Dit vindt plaats in het kader van een complexgewijze, actieve aanpak. Deze aanpak wordt in Rotterdam de zogenaamde Loperaanpak genoemd. Als onderdeel van de Loperaanpak wordt gebruik gemaakt van een stok achter de deur, in de vorm van de aanschrijving. Indien niet binnen de gestelde termijn een verbeterplan wordt ingediend, zal de verbetering via aanschrijving plaatsvinden. De aanpak is succesvol. Belangrijke beperking is dat met deze aanpak niet de beheersstructuur op de langere termijn op alle fronten verbeterd kan worden.

Een tweede soort aanschrijving geeft mogelijkheden in een beperkt aantal specifieke situaties en bij bepaalde soorten gebruik:

- In beperkte mate het tegengaan van ongewenst gebruik (excessen): voorkomen kan worden dat in die gevallen dat een pand is gesloten gebruikmakend van de Wet Victoria (art. 174a Gemeentewet) een eigenaar opnieuw zijn pand in gebruik geeft aan een ongewenste gebruiker.
- In een beperkt aantal specifieke situaties de verbetering van de branchering. De aanschrijving maakt het mogelijk in de gevallen zoals hierboven genoemd een eigenaar aan te wijzen die het pand in beheer neemt; met deze eigenaar kan een afspraak worden gemaakt over het gewenste gebruik.

De aanschrijving richt zich op een concreet probleem; de eigenaar kan niet gedwongen worden om mee te doen aan een gezamenlijke uitvoering van een breder renovatieproject. Wel kan de gemeente bij het geen gehoor geven na een aanschrijving het werk zelf ter hand nemen (of zelfs tot onteigening overgaan). Mocht daar sprake van zijn dan kan er wel gezamenlijke uitvoering plaatsvinden.

3. Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Vestiging van een voorkeursrecht op grond van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) maakt het mogelijk om, als iemand vastgoed wil verkopen, hem te verplichten dit eerst aan de gemeente aan te bieden. Deze kan vervolgens het vastgoed doorverkopen aan de gezamenlijke eigenaren of een derde partij (bijvoorbeeld de ontwikkelaar of een WOM).

Voor wat betreft de genoemde maatregelen kan het voorkeursrecht slechts indirect een rol spelen:

- Het zou ervoor kunnen zorgen dat ruilobjecten in eigendom kunnen komen, waardoor de herhuisvesting makkelijker wordt.
- Het zou er (toevallig) voor kunnen zorgen dat cruciaal vastgoed in handen van de samenwerkende eigenaren komt.

Tot op zekere hoogte kan het instrument voorkomen dat de 'kwaliteit' van de eigenaren verder verslechtert:

- Het voorkomt verdere versnippering van eigendom.
- Het zou kunnen voorkomen dat eigendom in handen komt van minder gewenste eigenaren.

Een beperking is dat, als het voorkeursrecht gevestigd is op basis van het bestemmingsplan, het huidige gebruik moet afwijken van de bestemming van de grond. Dus bij projecten waar de fysieke noodzaak geen wijziging van de bestemming dan wel bouwvolume of verkaveling met zich meebrengt, is het instrument alleen inzetbaar als het voorkeursrecht op basis van de zgn. stadsvernieuwingsgrondslag gevestigd wordt. Dit is met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening aan de ene kant slechts nog beperkt mogelijk (namelijk alleen in die gebieden die zijn aangewezen als 'te moderniseren'); aan de andere kant is de vestiging mogelijk in alle bestemmingsplangebieden en is er – in zoverre – sprake van verruiming van de mogelijkheden.

4. Baatbelasting (Gemeentewet)

De Gemeentewet maakt het mogelijk dat de gemeente baatbelasting heft aan eigenaren die gebaat zijn bij de aanleg van openbare voorzieningen. Door het gebruik van het instrument kunnen de kosten van openbare voorzieningen verhaald worden (voor zover hier niet op een andere wijze in voorzien is).

Voor wat betreft de genoemde maatregelen zou het instrument een zeer beperkte rol kunnen spelen bij verevening: voor zover dit betrekking heeft op kostenvoordeel van te realiseren openbare voorzieningen binnen het plan. Het zou kunnen gaan om kosten voor herinrichting van de openbare ruimte (mits sprake is van een wezenlijke verandering; zie Gerechtshof Den Haag, baatbelasting Breda, uitspraak van 6 juli 2005) en eventuele aanleg van parkeervoorzieningen.

Het instrument kent een aantal beperkingen qua bruikbaarheid: alle gebate percelen moeten in de heffing betrokken worden, ook als deze niet het eigendom zijn van de samenwerkende eigenaren. Er kan daarbij alleen op basis van objectieve criteria (die afgeleid zijn van verschillen in baat) worden gedifferentieerd. Een eigenaar die in de bouwexploitatie weinig kosten maakt meer laten betalen aan baatbelasting, behoort niet tot de mogelijkheden (het instrument leent zich niet voor 'binnenplanse verevening').

Verder blijkt het gebruik in de praktijk risicovol voor de gemeente, onzorgvuldigheden kunnen leiden tot onverbindend verklaren van de verordening waardoor er helemaal geen bijdragen meer hoeven te worden betaald.

Voorbeeld: beleidsontheffingen bij particuliere woningverbetering Wenslauerstraat Amsterdam

In het gebied is gewerkt aan verbetering van het particulier bezit. In de Wenslauerstraat is een proefproject uitgevoerd. Doel was na te gaan hoe in het subsidieeloze tijdperk toch kon worden gestimuleerd dat particulier bezit zou worden aangepakt.

De financiering bleek het grootste knelpunt: voor veel eigenaarbewoners zouden de woonlasten worden verdubbeld. Een van oplossingen was het creëren van extra geld. Van het gereserveerde budget werd een extra groot deel gereserveerd voor de eigenaar-bewoners. Voor de particuliere verhuurders bestond er in plaats van subsidie de mogelijkheid een "beleidsontheffing" te krijgen van de gemeente. Onder andere door mogelijkheden te bieden voor woninguitbreiding, functiewijziging en door aan particuliere verhuurders toe te zeggen dat hun huurders een stadsvernieuwingsurgentie krijgen als ze vrijwillig verhuizen.

In dit geval zorgde creatief inzetten van regels aan het gebruik voor vereveningsmogelijkheden.

Wel was het project geen onverdeeld succes: de ambtelijke verkokering bleek een struikelpunt. Een belangrijke keerzijde was dan ook dat het project veel geld heeft gekost en een lange voorbereidingstijd vroeg.

5. Wet Ruimtelijke Ordening i.o.: onderdeel grondexploitatiewet (Grondexploitatiewet)

Momenteel (maart 2007) is bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de (nieuwe) WRO dat bekend staat als de "Grondexploitatiewet" in behandeling. Deze wet

zal het mogelijk maken om binnen een exploitatiegebied grondexploitatiekosten en opbrengsten te verevenen.

Voor wat betreft de genoemde maatregelen kan de Grondexploitatiewet dus wellicht een rol spelen bij het afdwingen van verevening. Net als bij baatbelasting kunnen de kosten van te realiseren openbare voorzieningen worden verhaald. Met de Grondexploitatiewet kan echter verder worden gegaan. Alle grondexploitatiekosten kunnen worden verhaald (eventueel ook de kosten voor verwerving en sloop binnen het plangebied); bij de toerekening van de kosten kan met verschillen in te maken kosten door de grondeigenaar rekening worden gehouden (wel is dit beperkt tot de grondexploitatiekosten) en ook kan met verschillen in opbrengstcapaciteit rekening worden gehouden. Er is dus binnenplanse verevening afdwingbaar.

Het instrument kent een aantal belangrijke beperkingen. Het heeft alleen betrekking op kostenverhaal van de grondexploitatiekosten; de kosten die samenhangen met de vastgoedexploitatie (bijvoorbeeld verbouwkosten en bouwkosten) blijven buiten de werkingssfeer van het instrument. Verder is er een procedurele beperking: kosten kunnen alleen verhaald worden voor zover een bouwvergunning nodig is (de stok achter de deur is het niet verlenen van de bouwvergunning).

6. Regels aan het gebruik

Een aantal wetten maakt het mogelijk regels aan het gebruik te stellen. Het handhaven van die regels kan als stok achter de deur gebruikt worden. Naast de WRO is voor specifieke situaties de Wet Victoria van belang. Hiernaast bestaan er vaak voor specifieke soorten gebruik aparte vergunningstelsels (bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, A.P.V.-bepalingen, etc.).

Voor wat betreft de genoemde maatregelen kunnen deze regels een rol spelen bij:

- het in beperkte mate tegengaan van ongewenst gebruik (excessen): voor zover sprake is van strijd met het bestemmingsplan, en de handhaving hiervan vanuit het publiek belang voldoende gemotiveerd kan worden of voor zover sprake is van drugspanden dan wel andere excessen volgens de Wet Victoria die sluiting mogelijk maken; hiernaast bieden de gemeentelijke verordeningen vaak ook sluitingsmogelijkheden;
- het in zeer beperkt mate verbeteren van de branchering: bij gebruikswisseling kan – behoudens het overgangsrecht – wellicht de branchering verbeteren; belangrijke beperking is dat branchering slechts tot op bepaalde hoogte planologisch relevant is dus via het bestemmingsplan geregeld kan worden.

Indirect kunnen de gebruiksregels ook een rol spelen: als voorwaarde voor een ruimer gebruik dan de gebruiksregels, wordt het meewerken aan gezamenlijke uitvoering gekoppeld. Deze vorm van gebruik kent wel de spanning met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (détournement de pouvoir).

| | Instrument om dwang uit te oefenen |
|--|--|
| <p>Fysieke noodzaak</p> <ul style="list-style-type: none"> - onderhoud van gezamenlijke bouwdelen - sloop/nieuwbouw en verandering van de perceelsverkeveling - samenvoeging (verandering gebouwverkeveling) | <ul style="list-style-type: none"> • onteigening <ul style="list-style-type: none"> o bij sloop gevolgd door nieuwbouw o bij noodzakelijke renovatie (beperkt) o bij achterstallig onderhoud (gekoppeld aan aanschrijving) o bij samenvoeging van woningen (zeer beperkt) o bij verandering van de perceelsverkeveling • aanschrijving <ul style="list-style-type: none"> o bij achterstallig onderhoud |
| <p>Functionele noodzaak</p> <ul style="list-style-type: none"> - tegengaan van ongewenst gebruik (excessen) - verbetering van de branchering - noodzakelijke herhuisvesting | <ul style="list-style-type: none"> • onteigening <ul style="list-style-type: none"> o als gebruik afwijkt van het bestemmingsplan o als sprake is van gebruik als drugspand of ander overlastgevend gebruik door illegale activiteiten (Wet Victor) • aanschrijving <ul style="list-style-type: none"> o als sprake is van gebruik als drugspand of ander overlastgevend gebruik (Wet Victor) • sluiting bij bepaalde vormen van overlastgevend gebruik (wet Victoria – Gemeentewet), gemeentelijke verordeningen • aanschrijving bij gebruik in strijd met het bestemmingsplan • verkoop aan derde voorkomen via voorkeursrecht <ul style="list-style-type: none"> o alleen toepasbaar als gebruik afwijkt van het plan (de bestemming) o bij stadsvernieuwingsplan (straks moderniseringsaanwijzing in nieuwe Wro) geldt deze voorwaarde niet |
| <p>Financiële noodzaak</p> <ul style="list-style-type: none"> - kostenvoordeel van gezamenlijke uitvoering - verevening | <ul style="list-style-type: none"> • weigeren bouwvergunning <ul style="list-style-type: none"> o indien verhaal en verevening van grondexploitatiekosten niet is verzekerd (op grond van de Grondexploitatiewet; wetsvoorstel nog in procedure) • baatbelasting <ul style="list-style-type: none"> o kostenverhaal van openbare voorzieningen • niet wijzigen bestemmingsplan tot integrale uitvoering is gewaarborgd |

3.3 Analyse

De vorige paragraaf laat zien dat voor sommige van de maatregelen waarvoor een gezamenlijke aanpak noodzakelijk is, publiekrechtelijke instrumenten beschikbaar zijn die bij de uitvoering kunnen helpen. Aan de andere kant zijn voor niet alle maatregelen instrumenten beschikbaar.

In het schema op pagina 25 zijn de mogelijkheden van de publiekrechtelijke instrumenten voor de maatregelen op een rij gezet; daarbij wordt aangesloten bij de driedeling van grondslagen voor gezamenlijke planuitvoering (fysiek, functioneel, financieel).

Het schema laat zien dat de publiekrechtelijke instrumenten niet alle maatregelen kunnen afdwingen. Problematisch zijn met name:

- projecten waar een fysieke noodzaak is die verder gaat dan het opheffen van achterstallig onderhoud;
- projecten waar verbetering van de branchering wordt nagestreefd;
- projecten waar een financiële noodzaak is voor een gezamenlijke aanpak.

Maar er is nog een andere belangrijke beperking in de aard van de instrumenten. De behandelde instrumenten zijn publiekrechtelijke instrumenten. Gebruik van de instrumenten is geen zaak van de eigenaren die willen samenwerken, maar van de overheid. Een op samenwerking gerichte strategie waarbij de overheid deze publiekrechtelijke instrumenten gebruikt, vraagt veel van de overheid en legt soms behoorlijke risico's bij de overheid. Het gaat om verwerving, mogelijke problemen met kostenverhaal bij de aanschrijving maar ook bij baatbelasting (het risico dat de "afgesproken" baatbelastingsverordening juridisch niet houdbaar blijkt). De gemeente zal bereid moeten zijn om deze risico's te lopen.

Verder kan het gebruik van de verschillende instrumenten ook (te) veel tijd vergen. Dat geldt met name als gebruik van onteigening nodig blijkt. En tot het eventuele gebruik moet tijdig besloten zijn (baatbelasting: er moet een bekostingsbesluit worden genomen voor met de werkzaamheden begonnen wordt; bijdrage op grond van Grondexploitatiewet: er moet een exploitatieplan zijn gemaakt uiterlijk op het moment dat het bestemmingsplan wordt vastgesteld).

Voor de eigenaren biedt de aanpak met inzet van het beschikbare instrumentarium slechts een beperkte zekerheid dat het ook echt goed zal komen met het gebied; ze zijn immers afhankelijk van de gemeente voor toepassing van de instrumenten en – gegeven het voorgaande – dit kan soms vrij veel tijd vergen. Door deze onzekerheid kan de investeringsbereidheid ook bij goedwillende eigenaren onder druk komen te staan.

De analyse laat ook zien dat bij een project waarin meerdere specifieke maatregelen worden beoogd, verschillende instrumenten zullen moeten worden ingezet. Dat maakt het voor de gemeente extra ingewikkeld: de praktijk laat zien dat een gecoördineerde

inzet van instrumenten complex en, binnen een gemeentelijke organisatie, soms moeilijk uitvoerbaar is.

Een deel van de instrumenten is ook primair bedoeld om in (extreme) situaties waar sprake is van grote overlast, veiligheidsproblemen of ernstig achterstallig onderhoud, maatregelen te kunnen nemen. Maar deze maatregelen zijn alle gericht op het tot op zekere hoogte beheersbaar maken van problemen rond individuele panden. Als deze opgelost zijn, is er geen grond meer om zwaardere instrumenten in te zetten.

Wat - los van bovengenoemde tekortkomingen (complexiteit, factor tijd) - met het huidige instrumentarium in elk geval niet bereikt kan worden is het 'dwingen' van een groep eigenaren tot een gezamenlijke planvorming en –uitvoering (en dus een gezamenlijke kosten- en opbrengstenverdeling) en ook niet tot het verbeteren van de eigendomsstructuur door het opzetten van een nieuw organisatorisch verband gericht op beheer.

3.4 Conclusies

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat er weliswaar diverse overheidsinstrumenten bestaan die een rol kunnen spelen rond een gezamenlijke aanpak van gebieden met een gespreide eigendomsstructuur, maar dat de toepassing hiervan ook een aantal belangrijke beperkingen kent:

- Bij lang niet alle beoogde maatregelen zijn instrumenten inzetbaar, met andere woorden: niet alle gewenste maatregelen zijn af te dwingen.
- Het initiatief tot het toepassen van deze instrumenten ligt bij de overheid en de overheid draagt soms belangrijke risico's.
- Er worden hoge eisen gesteld aan de coördinatie binnen de overheid.
- Soms kost toepassen van de instrumenten veel tijd.
- De instrumenten zorgen niet voor een samenwerkingstructuur tussen de eigenaren onderling. De instrumenten komen pas in beeld als samenwerking mislukt is. Dat zorgt voor extra onzekerheid bij de eigenaren, met als risico dat bereidwillige eigenaren ook wachten met het aangaan van commitment.

Centrumontwikkeling Vlijmen, impressie expertmeeting

In het centrum van Vlijmen ligt een forse opgave om te komen tot herontwikkeling van het centrumgebied. Er is een plan opgesteld voor een woonwinkelcomplex op de locatie waar thans verspreid tientallen woningen en winkels zijn gesitueerd. Dit plan is in opdracht van de gemeente gemaakt door een projectontwikkelaar en een stedenbouwkundig bureau.

Het huidige vastgoed is in eigendom bij diverse private eigenaren. Tijdens de expertmeeting die aan het begin van het onderzoek plaatsvond, stond de vraag centraal in hoeverre bestaande instrumenten afdoende zijn om de uitvoering, gebruikmakend van mee-investerende private eigenaren, van de grond te krijgen.

Allereerst is een overzicht gegeven van het beschikbare huidige instrumentarium. De gemeente Heusden heeft een voorkeursrecht gevestigd en is bezig met een nieuw bestemmingsplan (er ligt een voorbereidingsbesluit). Er is sinds een jaar of twee een uitstekende overlegstructuur ontstaan met betrokkenen. Er is draagvlak voor een aanpak, maar de opgave is erg groot. Private partijen moeten vanuit een zekere mate van vrijwilligheid meedoen om het plan haalbaar te maken. Probleem is dat de belangen van ondernemers en eigenaren bij de centrumaanpak uit elkaar kunnen lopen. Tijdens de expertmeeting is uitgebreid stilgestaan bij het instrument van de WOM. In de WOM zouden bestaande eigenaren in Vlijmen hun vastgoed moeten inbrengen opdat een gezamenlijke herontwikkeling mogelijk wordt. Na deze herontwikkeling kunnen de beleggers het nieuwe vastgoed er weer uithalen. De rijksoverheid heeft in bepaalde situaties waarbij een WOM als initiator optreedt, de mogelijkheid geschapen om hierbij af te zien van de overdrachtsbelasting en dus een financieel voordeel te bieden. Tijdens de expertmeeting bleek dat er aan dit instrument nogal wat haken en ogen zitten. Het gaat daarbij om allerlei fiscale aspecten (waaronder de BTW) bij verwerving, sloop en nieuwbouw. Het beoogde voordeel van het niet hoeven betalen van de overdrachtsbelasting zou teniet worden gedaan door deze fiscale aspecten. Bovendien is de WOM een relatief onbekend instrument. Dit vereist een zorgvuldige voorbereiding. Wel kan de WOM zorgen voor vergroting van het draagvlak onder de eigenaren. Speciale aandacht was er voor de financiële haalbaarheid binnen het project. De huidige vastgoedwaarde ligt hoog en maakt de noodzakelijke investeringen onaantrekkelijk. Eigenaren laten zich liever uitkopen dan zelf mee te doen in de investering. Houdt die vastgoedwaarde echter wel voldoende rekening met het slechte toekomstperspectief van het centrum? Aandacht werd gevraagd voor de rol van de hypotheekgever binnen het project. Mogelijk dat deze het draagvlak onder eigenaren kan vergroten.

De bijeenkomst liet zien dat het met bestaand instrumenten moeizaam is tot vernieuwing van zo'n

Winkelgebied over te gaan. Anders dan in de andere twee bijeenkomsten is deze nauwelijks gebruikt om de in het onderzoek ontwikkelde ideeën te toetsen, omdat het onderzoek nog niet zo ver was.

4 De noodzaak van een nieuw instrument

4.1 Inleiding

In de tijd dat “herijking en terugdringen van regelgeving” nadrukkelijk op de agenda staat, lijkt een pleidooi voor een nieuw wettelijk instrument niet direct voor de hand te liggen.

In dit rapport wordt toch een voorstel gedaan voor een nieuw instrument omdat een uitgebreide analyse van de lokale praktijk duidelijk maakt dat vernieuwing van vastgoed in situaties waar sprake is van gespreid eigendom onvoldoende of geheel niet van de grond komt. Het huidige juridische instrumentarium is niet toereikend om in dit soort situaties de noodzakelijke collectieve vernieuwing te faciliteren en waar nodig af te dwingen.

In het verleden werd dit ‘tekort’ opgelost door als overheid veel financiële middelen beschikbaar te stellen, maar de overheid gaat er in toenemende mate van uit dat de eigenaar volledig verantwoordelijk is voor het behoud van de kwaliteit van zijn pand.

De praktijk wijst echter uit dat het nemen van deze verantwoordelijkheid niet eenvoudig is, zeker niet in situaties waar men als eigenaar afhankelijk is van de medewerking van andere eigenaren. Het ontbreekt hier aan effectieve, organisatorische structuren. Vooral voor deze situaties is een nieuw instrument noodzakelijk. We geven dit als werknaam Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing (GPSV).

4.2 Noodzaak in de lokale praktijk, nu en in de toekomst

Voor het voorstel om te komen tot een nieuwe wettelijke regeling GPSV is nadrukkelijk en uitgebreid gekeken naar de ervaringen in de lokale praktijk. Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt zijn er vele voorbeelden van projecten waar eigenaren samen (moeten) werken om tot een oplossing van problemen te komen: Vernieuwing van appartementen in bouwblokken, de aanpak van funderingsproblemen, de herstructurering van centrumgebieden, de revitalisering van oude winkelstraten, etc.

In de praktijk zijn zeker voorbeelden te vinden van succesvolle samenwerkingsprojecten tussen eigenaren. Maar bij een nadere beschouwing van deze projecten blijkt dan dat:

- er soms sprake is van een (zeer) aantrekkelijke financiële regeling die het meedoen van eigenaren stimuleerde;
- de lokale overheid een belangrijke initiërende en actieve rol vervulde in het planvorming- en uitvoeringsproces, en op die manier (een deel van) de eigenaren meekrijgt in het proces;

Impressie Amsterdamsestraatweg Utrecht



- het samenwerkingsverband van eigenaren zich richtte zich op 'beheersmatige' aspecten, en niet zozeer op fysieke of functionele verandering van het gebied. Daar waar men die ambitie wel had of kreeg, bleek vaak dat het samenwerkingsverband niet sterk genoeg was om ook onwillige eigenaren mee te krijgen.

De praktijk laat zien dat planrealisatie in situaties met gespreid eigendom vooral moeilijk van de grond komt omdat de noodzakelijke samenwerking tussen eigenaren moeilijk te organiseren is. Het gaat dan vooral om aspecten als gebrek aan initiatiefnemers en trekkers van het project, en onduidelijkheid en onzekerheid over de verdeling van de kosten.

Bij het zoeken naar argumenten voor een nieuwe regeling moet niet alleen naar het verleden en het heden gekeken te worden. Ook een visie op de nabije toekomst is relevant. De vraag is dan of er gebieden in de steden en dorpen aan te wijzen zijn waar wellicht ook problemen kunnen gaan ontstaan omdat de gespreide eigendomsstructuur een collectief noodzakelijke aanpak in de weg staat.

De toekomstige 'behoefte' aan een nieuwe regeling is lastig te kwantificeren. In meer kwalitatieve bewoordingen kan wel het een en ander gezegd worden:

- Alle woningen die nog niet opgeknapt zijn ten tijde van de 'oude' stadsvernieuwingsoperatie in de jaren tachtig en negentig (toen d.m.v. aanschrijvingen, subsidiëring, aankoop gevolgd door sloop en nieuwbouw of renovatie door gemeentelijk woningbedrijf of -corporatie).
- Volgens de laatste KWR is zo'n 6% van de woningvoorraad als matig tot slecht te kwalificeren. Dit betreft dan ongeveer 400.000 woningen. Hoeveel hiervan privaat eigendom zijn, is niet bekend.
- Uit de laatste WOON (VROM 2006) is af te leiden dat er 120.000 appartementen zijn in gebouwen van vóór 1945. De helft hiervan kent geen actieve VvE. Dit is vaak een aanwijzing dat er sprake is van achterstand.
- In de woonwijken die in de jaren '70 en '80 gerealiseerd zijn, zal op niet al te lange termijn grootschalig onderhoud en/of functionele vernieuwing nodig worden. Op langere termijn zijn ook de later gebouwde woonwijken aan de beurt (waaronder ook de VINEX-wijken). Voor zover het onderhoud betreft van afzonderlijke eengezinswoningen kan een individuele eigenaar dit zelfstandig doen. Anders wordt dit als het gaat om meer 'collectieve' zaken als hemelwaterafvoer, dakconstructies, achterontsluitingen, gezamenlijke drainage van tuinen of mogelijk zelfs funderingen van meerdere eengezinswoningen in een straat of buurt. In functionele zin zou het kunnen gaan om het vergroten van (te) kleine woningen door gezamenlijke uitbouw of samenvoegingen. Hier is een gezamenlijke aanpak van meerdere eigenaren nodig.

- En het ontbreekt in deze gebieden (evenals in de vooroorlogse en vroeg naoorlogse gebieden) aan een organisatorische structuur om dit aan te pakken.
- In bijna alle steden zijn er oudere winkelstraten waar sprake is van fysieke en functionele veroudering (soms ook in combinatie met veiligheidsproblemen), en waar de gespreide eigendomstructuur een effectieve vernieuwing in de weg staat. Datzelfde geldt voor de oudere bedrijventerreinen.

We concluderen dat er in veel steden en dorpen gebieden aan te wijzen zijn waar een noodzakelijke verbetering niet van de grond komt of op een suboptimale wijze wordt uitgevoerd omdat het niet lukt alle eigenaren mee te krijgen. De verwachting is dat in de toekomst nog meer gebieden te maken zullen krijgen met deze problematiek.

4.3 Het tekort van het bestaande instrumentarium

De huidige praktijk van de Stedelijke Vernieuwing kent al verschillende instrumenten die ingezet kunnen worden om eigenaren te dwingen tot actie, of die gebruikt kunnen worden als 'stok achter de deur'. De vraag is in hoeverre het bestaande overheidsinstrumentarium zo gebruikt kan worden dat eigenaren worden gestimuleerd om mee te doen aan een collectieve ontwikkeling van een gebied, en dat eigenaren die niet mee willen doen hiertoe kunnen worden gedwongen.

In hoofdstuk 3 is een uitgebreid overzicht gegeven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van instrumenten. De conclusie is dat door een gecoördineerde inzet van verschillende instrumenten de bewegingsruimte van eigenaren beperkt kan worden, en dat het handelen van een eigenaar in een bepaalde richting kan worden afgedwongen.

Zeker in extreme situaties waar sprake is van grote overlast, veiligheidsproblemen of ernstig achterstallig onderhoud zijn er mogelijkheden om maatregelen te nemen. Wel geldt dat deze maatregelen gericht zijn op het tot op zekere hoogte beheersbaar maken van problemen rond individuele panden. Als deze opgelost zijn, resteert er geen grond om tot meer ingrijpende maatregelen te komen, bijvoorbeeld het in een collectieve actie verbeteren van het vastgoed. Problematisch zijn met name projecten waar:

- Er fysieke noodzaak is die verder gaat dan het opheffen van achterstallig onderhoud;
- Verbetering van de branchering wordt nagestreefd;
- Er financiële noodzaak is tot een gezamenlijke aanpak.

Daarnaast geldt dat de toepassing van instrumenten gezien de complexiteit van de materie veel van de overheid vergt. Het initiatief ligt bij de overheid, de risico's liggen bij de overheid en er worden hoge eisen gesteld aan de coördinatie door de overheid. Ook kost het toepassen van instrumenten soms extra tijd.

Tenslotte is het van belang vast te stellen dat de instrumenten niet zorgen voor een samenwerkingstructuur tussen de eigenaren, maar pas eventueel in beeld komen als dit mislukt: dit zorgt voor extra onzekerheid bij de eigenaren, met als risico dat bereidwillige eigenaren ook wachten met het aangaan van commitment.

Concluderend: Met het huidige instrumenten kan een groep eigenaren niet gedwongen worden tot gezamenlijke planvorming en -uitvoering, en dus ook niet tot een gezamenlijke kosten- en opbrengstenverdeling.

4.4 Veranderende verhouding tussen overheid en burgers

Op verschillende beleidsterreinen wordt zichtbaar dat de overheid zich bescheidener opstelt en meer aan de markt, of beter gezegd de samenleving overlaat. Deze veranderende verhouding tussen overheid en markt/burgers is voor een deel ingegeven door de vaststelling dat er minder geld beschikbaar is, maar ook vanuit het idee dat het voor de overheid onmogelijk is (en in toenemende mate zal zijn) om de verantwoording op zich te nemen voor alle aspecten van het maatschappelijk verkeer. De samenleving moet dan echter wel in staat worden gesteld om die andere rol op zich te kunnen nemen. Soms betekent dat een andere verdeling van middelen, maar het kan ook tot consequentie hebben dat de verdeling van bevoegdheden anders wordt geregeld.

Op het terrein van stedelijke vernieuwing betekent dit 'minder zelf doen' voor de overheid en meer overlaten aan marktpartijen en vastgoedeigenaren. De overheid beperkt zich dan tot regisseren, en juist om deze regie goed mogelijk te kunnen maken, is een aanvullend instrument, zoals de regeling GPSV, nodig. Daarmee vergroot het instrument in feite niet de macht van de overheid, maar maakt het instrument het mogelijk dat de overheid een bescheidener opstelling kiest zonder dat hierdoor gaten vallen.

Voor wat betreft het verwachte gebruik van het instrument GPSV kan ook een parallel getrokken worden met de Grondexploitatiewet. Het gepresenteerde instrument GPSV geeft het kader waaronder partijen tot samenwerking kunnen komen. De rol van de gemeente kan bescheiden zijn, in beginsel kunnen binnen overheidsrandvoorwaarden de eigenaren zelf tot overeenstemming komen over een gezamenlijke aanpak. Het instrument biedt eigenaren de mogelijkheid elkaar – eventueel met dwang – over de streep te trekken. Pas als eigenaren geen initiatief nemen, en er ook geen derde partijen zijn die deze rol vervullen, zal de gemeente zich intensiever met een project moeten bemoeien. De verwachting is dat, juist door het bestaan van het GPSV-instrument, dit minder vaak het geval zal zijn dan momenteel.

Amsterdamsestraatweg Utrecht, impressie expertmeeting

De Amsterdamsestraatweg in Utrecht is in zekere zin exemplarisch voor veel oudere winkelstraten in de Nederlandse steden. Een langgerekt lint van bedrijvigheid, versnipperde eigendomsstructuur, het economisch functioneren staat onder druk als gevolg van de concurrentie van modernere winkelgebieden, in de omliggende wijken is sprake van sociaal-economische problematiek bij de bewoners, de oorspronkelijke winkels verdwijnen, kwalitatief mindere bedrijvigheid vestigt zich, veiligheidsproblemen etc.

De bijeenkomst startte met een introductie van de activiteiten die in het kader van het straatmanagement voor de Amsterdamsestraatweg de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, en welke instrumenten daarbij door verschillende (gemeentelijke) partijen zijn ingezet. Straatmanagement betreft een brede aanpak: stimuleren en ondersteunen ondernemerschap, promotie, aanpak openbaar gebied, schoon, heel en veilig etc. Een belangrijks spoor is ook het verbeteren van de fysieke staat van de panden en het proberen te sturen op de economische invulling. Daartoe wordt een actief aanschrijvingsbeleid gevoerd, wordt getracht met het vergunningenbeleid ongewenste vestiging te voorkomen (incl. Bibob) en worden op vrijwillige basis afspraken gemaakt met individuele eigenaren over verhuur etc. Er zijn plannen om met een zogenaamde WOM panden te verwerven om op die manier actiever te kunnen sturen.

Vervolgens is een schets gegeven van het instrument "Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing", en werd de vraag gesteld of dit een bijdrage zou kunnen leveren aan het oplossen van de problemen, en een aanvulling zou kunnen zijn op het bestaande instrumentarium.

Enkele opmerkingen die hierover gemaakt werden:

- De mogelijkheden van het bestaande instrumentarium worden niet altijd optimaal benut. Dat heeft te maken met de inhoudelijke complexiteit van de problemen, maar ook met de wijze waarop gemeenten georganiseerd zijn. Ook het niet goed aansluiten van de verschillende regelgeving is in de praktijk een lastig punt.
- Maar zelfs als alle mogelijke instrumenten wel inzet zouden worden, kunnen niet alle problemen in een winkelgebied als de Amsterdamsestraatweg effectief opgepakt worden. De versnipperde eigendomsstructuur en de verschillende soorten eigenaren maken dit lastig
- Het instrument GPSV zou op onderdelen een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van fysieke en functionele problemen in het bedrijvengebied. Met name ten aanzien van een bloksgewijze aanpak van winkelpanden en het vergroten van de panden (samenvoegen, uitbreiding op binnenterreinen) zou dit mogelijkheden bieden die er nu niet, of onvoldoende zijn.
- Een belangrijk 'bijeffect' van het instrument zou zijn dat het bijdraagt aan het creëren van een beheerstructuur van eigenaren, die ook op langere termijn een eigen zelfstandige rol in de straat kan spelen.
- Een goede procesvoering, zeker in de voorbereidende fasen is van groot belang om een instrument als GPSV daadwerkelijk tot een succes te maken.
- Ook is het van belang dat er op de achtergrond sprake is van dwang. Het moet duidelijk zijn dat als men niet vrijwillig meedoet, men hier uiteindelijk toe gedwongen kan worden.

4.5 Een nieuw instrument voor privaat initiatief en beheer

Zoals hiervoor is aangegeven is er sprake van verschillende problemen die met het huidige instrumentarium niet opgelost kunnen worden. Een mogelijke oplossingsrichting zou kunnen zijn het instrument onteigening te versterken en te verbreden, en dus de rol van de overheid in deze processen te vergroten. Alleen een publiekrechtelijke variant voor de oplossing van de problemen ligt gezien de veranderende rol van de overheid, en de verantwoordelijkheid van eigenaren zelf, echter niet voor de hand.

Het is mede daarom dat gepleit wordt voor een in essentie privaatrechtelijke variant, omkleed met publiekrechtelijke waarborgen. Dus geen overheidsinstrument, maar een instrument dat privaat initiatief mogelijk maakt en ondersteunt.

Met behulp van het instrument GPSV kan gekomen worden tot een structuur van georganiseerde eigenaren die zelfstandig vernieuwing/verbetering/beheer op zich kan nemen en zo kan zorgdragen voor vitale wijken. Het instrument geeft kleine private eigenaren de mogelijkheid om dit te doen (privaat perspectief) door te faciliteren, zekerheden te geven en een constructie aan te bieden waarmee investeringsachterstanden op een evenredige manier kunnen worden weggewerkt. Deze constructie dient dusdanige bevoegdheden te krijgen dat men zelfstandig tot een effectieve aanpak kan komen.

De overheid zorgt voor waarborgen voor het individu en de 'samenleving'. Omdat de toepassing consequenties zal hebben voor de inhoud van het eigendomsrecht en de gebruiksrechten zullen er waarborgen moeten zijn voor het doorlopen van zorgvuldige procedures ter voorkoming van een onredelijke aantasting van de rechten van individuele eigenaren en gebruikers.

Het instrument moet eigenaren stimuleren en faciliteren om tot een gezamenlijke aanpak te komen. De regeling dient echter ook voorzien te worden van het zogenaamde 'carrot & stick' principe. Enerzijds verleidingsmiddelen om samenwerking te stimuleren, anderzijds dwangmiddelen om indien de samenwerking niet van de grond komt, de noodzakelijke vernieuwing af te dwingen.

4.6 Toekomstperspectief: kansrijk bij meerdere beleidsopgaven

De resultaten van het onderzoek naar samenwerkingsverbanden in de praktijk, de gesprekken die hierover met betrokkenen gevoerd zijn, en de drie expertmeetings die georganiseerd werden, maken duidelijk dat het instrument GPSV op meerdere beleidsterreinen een bijdrage kan leveren aan het oplossen van vraagstukken. Een belangrijk principe hierbij is dat het instrument niet alleen ingezet kan worden om de

problemen van 'gisteren' op te lossen, maar dat het ook kan bijdragen aan het voorkomen dat problemen weer ontstaan.

Er zijn in hoofdlijn een drietal beleidsopgaven waar het instrument GPSV een bijdrage aan kan leveren, namelijk:

1. Het verbeteren en creëren van woningen

- o *Woongebieden*: blokken, straten, wijken waar vernieuwing of verbetering van constructies, funderingen, daken, volumevergroting, samenvoeging, uitbouwen, binnenterreinen etc om een gezamenlijke aanpak vragen.
- o *Wonen boven winkels*: verdiepingen in winkelgebieden die bereikbaar gemaakt moeten worden en/of samengevoegd om geschikt te worden voor bewoning

2. Het verbeteren van het economisch functioneren van gebieden

- o *Oude winkelstraten*: veelal vooroorlogse aanloop- en aanrij straten naar centrumgebieden waar bijvoorbeeld een gezamenlijke gevelaanpak nodig is, een luifelplan uitgevoerd moet worden, samenvoeging van panden noodzakelijk is om tegemoet te komen aan nieuwe economische eisen, uitbouw op binnenterreinen mogelijk moet worden etc.
- o *Centrumgebieden*: multifunctionele gebieden waar vaak ingrijpende maatregelen nodig zijn (sloop-nieuwbouw, aanleg parkeervoorzieningen etc)
- o *Bedrijventerreinen*: vaak oudere bedrijventerreinen die niet meer voldoen aan de moderne eisen ten aanzien van bereikbaarheid, volumes etc.

3. Het creëren van effectieve beheerstructuren

Belangrijk is dat de GPSV niet alleen een instrument is dat de vernieuwing mogelijk maakt, maar juist ook dat het organisatorisch verband ook daarna blijft bestaan zodat het in de beheerfase een rol kan blijven spelen. Hierbij kan concreet gedacht worden aan:

- o Het ontstaan van nieuwe VvE 's op gebiedsniveau (complexen, straten wijken, winkelgebieden etc).
- o Het in een groter verband samenbrengen van meerdere gespreide VvE 's, en deze professionaliseren.
- o Voor met name de winkelgebieden ontstaat nog een wenselijk bijeffect. In deze gebieden is er vaak ook sprake van 'ongewenst' gebruik van panden. Het instrument GPSV zelf is niet ontworpen om te kunnen sturen op de branchering, wel kan het bijdragen aan het ontstaan van een private beheerorganisatie in winkelgebieden die een sturende rol kan gaan spelen in de branchesamenstelling, en dus kan blijven werken aan het ook in economische zin vitaal houden van het gebied.

Een voorbeeld dat dicht bij het onderwerp van deze rapportage ligt zijn de zogenaamde BID's, de Business Improvement Districts. De BID is een in oorsprong Amerikaans concept en betreft een organisatievorm die eigenaren (de helft plus 1) in een bepaald gebied in staat stelt om een heffing op te leggen aan alle eigenaren, en met deze opbrengsten beheeractiviteiten uit te voeren waar het gehele gebied van profiteert.

Het ministerie van EZ heeft initiatieven genomen om te komen tot een Nederlandse variant van de BID. Een belangrijk argument is het idee dat hiermee een werkwijze beschikbaar komt waarmee het freerider probleem (enigszins) ondervangen kan worden. Wat op de achtergrond zeker meespeelt, is dat hierdoor de private organisaties zelf in staat zullen zijn noodzakelijke activiteiten op het terrein van schoon, heel en veilig zelf te bekostigen, als aanvulling op een minder wordend basispakket dat de overheid aanbiedt.

Een groot, en essentieel, verschil tussen de Nederlandse variant en de oorspronkelijke Amerikaanse BID's is dat bij de eerste uitgegaan wordt van een samenwerking tussen ondernemingen. En dus niet van een samenwerkingsverband tussen eigenaren.

5 Het instrument GPSV op hoofdlijnen

5.1 Inleiding

Zoals eerder is aangegeven, is een belangrijke verklaring voor het ontstaan van problemen het feit dat er geen effectieve organisatiestructuur is die tijdig actie kan ondernemen om dreigende achterstanden weg te werken. Het gebrek aan gezamenlijke privaat initiatief leidt er toe dat de plannen van eigenaren die wel willen investeren niet tot uitvoering komen. Hierdoor vergroot de achteruitgang zich tot het punt dat er sprake is van zeer ernstige achterstanden die alleen met een omvangrijke aanpak, vaak met inzet van aanzienlijke overheidsmiddelen, aangepakt kunnen worden.

Voor dit soort situaties biedt het instrument GPSV een oplossing. Hierbij is het van belang dat het instrument enerzijds private partijen de mogelijkheid geeft om gezamenlijk bestaande problemen op te lossen. Anderzijds zal tegelijkertijd gewerkt worden aan het bouwen van een toekomstige organisatiestructuur van private partijen die een rol kan spelen bij het beheer.

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen geschetst van de verschillende onderdelen die gezamenlijk het instrument GPSV vormen. Alvorens in de volgende paragrafen de verschillende fasen te schetsen, worden eerst nog een aantal principes die de regeling 'omgeven' beschreven.

5.2 Belangrijke principes

Regie- en controlefunctie gemeenten

Het samenwerkingsverband van eigenaren zal dusdanige bevoegdheden moeten krijgen dat zelfstandig tot een effectieve aanpak kan worden gekomen. Omdat dit in bepaalde gevallen consequenties zal hebben voor de inhoud van het eigendomsrecht en de gebruiksrechten zullen er waarborgen moeten zijn. Enerzijds voor het doorlopen van zorgvuldige procedures ter voorkoming van een onredelijke aantasting van de rechten van individuele eigenaren en gebruikers. Anderzijds om er voor zorg te dragen dat ook het algemeen belang gediend wordt.

Het is de gemeente die deze regie- en controlefunctie op zich zal nemen. Het gaat dan concreet om de volgende onderdelen (Nb in de volgende paragrafen wordt dit verder toegelicht):

- De gemeente is verantwoordelijk voor het aanwijzen van gebieden waar de regeling ingezet mag worden.
- De gemeente kan aanvullende actie ondernemen om het ontstaan van initiatieven te stimuleren.

- De gemeente moet goedkeuring verlenen aan het programmatische plan dat de samenwerkende eigenaren ontwikkelen. Na goedkeuring van dit plan erkent de gemeente de samenwerkingsorganisatie, waarmee deze tijdelijk extra bevoegdheden krijgt.
- De gemeente houdt toezicht op de uitvoering van de verbeterplannen en controleert periodiek de procedures.

Verleiden en dwingen

De beschikbaarheid van het instrument GPSV moet eigenaren stimuleren tot een gezamenlijke aanpak. Hierbij is een aanpak van onderop het uitgangspunt maar dwang van de overheid is niet uitgesloten op het moment dat een noodzakelijke samenwerking niet van de grond komt.

Het verleiden van eigenaren kan plaatsvinden door het aanbieden van extra faciliteiten (planvorming subsidiëren, ondersteuning, fiscale voordelen, financieringsvormen). Het dwingen kan plaatsvinden door de dreiging van een actief overheidsingrijpen, maar vooral ook door het financieel onaantrekkelijk maken om niet samen te werken (bijvoorbeeld een verplichte bijdrage aan een investeringsreservering).

De combinatie van verleiden en dwingen blijkt het meest effectief.

Procesvoering en de regeling

Het feit dat de regeling bestaat kan in sommige gebieden betekenen dat samenwerkingsverbanden relatief eenvoudig zullen ontstaan. Zeker in gebieden waar de problematiek 'eenvoudig' is en er sprake is van gelijkwaardige eigenaren. Maar in andere gebieden zullen niet als vanzelf samenwerkingsverbanden ontstaan van private eigenaren met het doel de problemen aan te pakken. De hoge complexiteit van bepaalde gebieden waar bijvoorbeeld veel verschillende 'soorten' eigenaren aanwezig zijn (ondernemer-eigenaar, bewoners, 'louche' eigenaren, corporaties, kleine en grote beleggers), en waar ook nog sprake is van een combinatie van verschillende problemen (fysiek, functioneel, veiligheid, etc) zullen om een aanvullend proces vragen om tot samenwerking te komen. In dit soort gebieden kan een aanpak alleen succesvol verlopen als er een proces gestart wordt waarin sprake is van intensieve communicatie met eigenaren en gebruikers, en waarbij gezamenlijk gewerkt wordt aan planvorming.

Zes fasen

Het instrument GPSV kent zes met elkaar samenhangende delen (fasen) (zie schema op pagina 52). Deze worden in de volgende paragraaf in hoofdlijn beschreven. De delen 1, 3, 4 en 6 vormen gezamenlijk de wettelijke regeling. Deel 2 bevat elementen die (ten dele) buiten de regeling om gerealiseerd kunnen worden en die ook deels op lokaal niveau in te vullen zijn. Deel 5 betreft de feitelijke uitvoering.

| Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing, | |
|---|--------------------------------|
| Zes fasen voor implementatie | |
| Fase 1 | Aanwijzing GPSV-gebieden |
| Fase 2 | Ontstaan Initiatieforganisatie |
| Fase 3 | Opstellen GPSV-programma |
| Fase 4 | Erkenning GPSV-organisatie |
| Fase 5 | Uitvoering |
| Fase 6 | Beheer |

5.3 Zes fasen

Fase 1: Aanwijzing van GPSV-gebieden

Het instrument GPSV is toepasbaar in gebieden die door de gemeente zijn aangewezen. Op basis van een door de gemeente (bij voorkeur in samenwerking met corporaties en andere belangrijke partijen) uitgevoerde lokale inventarisatie en analyse komt men tot de aanwijzing van verschillende soorten GPSV-gebieden. Hierbij kan gedacht worden aan woongebieden, wonen boven winkels, oude winkelstraten, centrumgebieden, bedrijventerreinen etc.

Het hoofdargument voor de aanwijzing van deze gebieden is het achterblijven of het stagneren van vernieuwing als gevolg van geen of onvoldoende samenwerking van de eigenaren in het gebied, en waar deze samenwerking vanuit fysieke, functionele of financiële redenen noodzakelijk is.

Naast de gebiedsaanduiding geeft de gemeente ook op hoofdlijn aan welk programma gerealiseerd moet worden, bijvoorbeeld samenvoeging woningen, funderingsproblemen, herstructurering centrumgebied, uitbouw winkelruimte etc. Hierbij worden ook beoogde vereveningsarrangementen aangegeven.

In deze gebieden is het instrument toepasbaar indien door eigenaren of de initiatiefnemer voldaan wordt aan een aantal vereisten (zie volgende punten). Het initiatief kan komen van één of meerdere eigenaren uit het gebied zelf, maar het is ook denkbaar dat een derde het initiatief neemt tot planontwikkeling. Bijvoorbeeld een corporatie, een wijkontwikkelingsmaatschappij of een ontwikkelaar. Deze laatste zullen dus naast het initiatief tot planontwikkeling, dan ook een strategie moeten ontwerpen om de eigenaren in het gebied te organiseren.

Fase 2: Ontstaan Initiatieforganisatie

Aanwijzing van GPSV-gebieden door de overheid zal soms een eigenareninitiatief kunnen uitlokken, maar de verwachting is, mede gebaseerd op de ervaringen uit de praktijk, dat aanvullende maatregelen en faciliteiten soms nodig zullen zijn om het ontstaan van een initiatieforganisatie te stimuleren. Het gaat hier om verschillende varianten van verleiden en dwang.

Wat zeker verwacht kan worden is dat van een zorgvuldig opgebouwde regeling een wervend effect uitgaat omdat hiermee aan eigenaren de zekerheid geboden wordt van een zorgvuldig proces onder regie van de overheid waarbij rekening gehouden wordt met verschillende belangen. Een belangrijk element is dat het zogenaamde freeriders-gedrag voorkomen kan worden.

Om te stimuleren dat eigenaren met initiatieven komen kunnen in deze fase verschillende verleidingsinstrumenten ingezet worden, bijvoorbeeld:

- Het beschikbaar stellen van middelen om tot planvorming te komen, in plaats van planuitvoering te subsidiëren.
- Het aanbieden van ondersteuning (technisch, juridisch, organisatorisch) op de manier waarop de bouwbureaus in het kader van de particuliere woningverbetering functioneerden.
- Het vestigen van voorkeursrecht om te voorkomen dat door mutaties ingewikkelde situaties ontstaan.
- De kosten die eigenaren maken voor de planontwikkeling, de organisatie van de stemming, etc. kunnen later, als de GPSV-organisatie tot stand komt, ten laste van het project worden gebracht.
- Het bieden van de fiscale voordelen aan de GPSV-organisatie, zoals die van de WOM-regeling (geen overdrachtsbelasting).
- Het aanbieden van aantrekkelijke leningen (GPSV-hypotheek). De wettelijk vastgelegde constructie biedt naast zekerheid voor de betreffende eigenaren ook zekerheid voor externe financiers. Het lijkt goed mogelijk dat banken hiervoor een specifieke financieringsregeling ontwerpen met aantrekkelijkere voorwaarden dan in individuele gevallen.

Naast verleidingsmiddelen is het voor de werking van de regeling van belang dat er ook dwangmiddelen zijn die het voor eigenaren (financieel) onaantrekkelijk maken om niet samen te werken. Hierbij kan gedacht worden aan een gerichte inzet van het nu al beschikbare instrumentarium van de gemeente (bijvoorbeeld aanschrijving of onteigening). Dat kent echter wel belangrijke beperkingen, met name omdat bij de aanwijzing als GPSV-gebied het concrete uitvoeringsprogramma nog gemaakt moet worden. Om te kunnen onteigenen zal de gemeente dan aanvullend een projectbesluit moeten voorbereiden (en ten behoeve daarvan zelf de ontwikkeling van het uitvoeringsprogramma ter hand moeten nemen). De mogelijkheden van aanschrijving zijn beperkt tot een aantal specifieke probleemsituaties. Een alternatief is de onteigeningswet zo te wijzigen dat de aanwijzing tot GPSV-gebied voldoende grond is om te onteigenen. Een parallel met de moderniseringsaanwijzing uit nu nog de Wsdv en straks de Wro zou kunnen worden getrokken: zolang geen erkende GPSV-

organisatie tot stand is gekomen wordt het gebruik geacht af te wijken van het plan). Ook dan zal echter een zelfrealisatieverweer kansrijk zijn als een concreet uitvoeringsplan ontbreekt. De beschikbare sanctie is dan te laat beschikbaar. Kortom: alleen als de gewenste vernieuwingsingreep al bij de aanwijzing als GPSV-gebied voldoende helder is, lijken er mogelijkheden voor het gebruik van deze dwangmiddelen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen indien bij de aanwijzing wordt besloten dat een aangewezen bouwblok moet worden opgetopt.

Naast genoemde dwangmiddelen kan een extra financiële prikkel een rol spelen. Een mogelijkheid is om te komen tot een zogenaamde *Verplichte Investeringsreservering*. Indien eigenaren uit een aangewezen GPSV-gebied binnen een bepaalde periode niet tot een initiatief komen (bijvoorbeeld twee jaar), of als het niet lukt om tot een meerderheid van eigenaren te komen, bestaat voor de gemeente de mogelijkheid om aan alle eigenaren in het gebied een Verplichte Investeringsreservering op te leggen. De hoogte van dit bedrag staat in relatie tot de omvang van de kosten van de noodzakelijke ingreep om het gebied levensvatbaar te houden. Na een periode van bijvoorbeeld vijf jaar waarin eigenaren hier aan bijdragen, kan de gemeente het initiatief nemen om de vernieuwing te realiseren. De Verplichte Investeringsreserve is te vergelijken met de verplichte bijdrage aan een onderhoudsfonds bij in appartementsrechten gesplitste complexen, alleen wordt het nu extern door de gemeente afgedwongen in een situatie waar al een achterstand is. De heffing zou bruikbaar kunnen zijn bij situaties van achterstallig onderhoud; bij andere noodzakelijke vernieuwingsmaatregelen is de heffing complexer of niet aan de orde. De precieze vormgeving en toepassingsmogelijkheden van de heffing vergt nadere uitwerking.

Fase 3: Opstellen GPSV-programma

De samenwerkende eigenaren ontwikkelen gezamenlijk een programma waarin aangeven wordt op welke wijze de planuitvoering zal plaatsvinden. Aan dit programma worden vanuit de regeling programmatische en procedurele eisen gesteld. Het GPSV-programma moet daarbij gezien worden als een globaal uitvoeringsplan, en is dus geen ruimtelijke planvorm.

GPSV en VvE-problemen

De regeling zoals die in dit rapport wordt voorgesteld is vooral bedoeld om een organisatorische constructie mogelijk te maken die fysieke en/of functionele achterstanden weg kan werken. Hiervoor krijgt de GPSV-organisatie tijdelijk extra bevoegdheden (in dit rapport spreken we dan van een 'premium-VvE'), en na de ingrepen gaat de organisatie over in een normale VvE. Het is goed denkbaar dat het instrument GPSV ook gebruikt gaat worden om de organisatorische problemen die er zijn rond de vele kleine VvE's op te lossen. Bij de aanwijzing van GPSV-gebieden (fase 1) wordt dan het samenvoegen van kleine VvE's tot grotere en effectievere verenigingen als opgave vermeldt. Bij de verdere uitwerking zullen dan andere en lichtere eisen aan de procedure gesteld kunnen worden, en aan de bevoegdheden van de tijdelijk status van de 'premium-VvE'.

Bij *programmatische* eisen gaat het om de wijze waarop in hoofdlijn de problemen aangepakt worden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de fysieke, functionele en financiële aspecten. Hier zal dus ook al zicht moeten zijn op de 'achterstanden' per eigenaar, en hoe omgegaan wordt met de individuele achterstanden in relatie tot het collectief.

Bij *procedurele* eisen gaat het ondermeer om de wijze waarop draagvlak voor de aanpak is georganiseerd, de mate waarin en de wijze waarop met betrokkenen is gecommuniceerd, de wijze waarop stemmingen hebben plaatsgevonden etc.

In beginsel doen alle eigenaren uit het plangebied mee, maar eigenaren hebben de mogelijkheid te besluiten zich terug trekken. Als een eigenaar meedoet, betekent het niet dat ook het gebruiksrecht automatisch terugkomt. De eigenaren besluiten gezamenlijk over het plan.

Het plan wordt ingediend voor gemeentelijke goedkeuring. De gemeente toetst op de procedurele en programmatische vereisten zoals die in de regeling zijn opgenomen.

Fase 4: Erkenning GPSV-organisatie

De gemeentelijke goedkeuring van het GPSV-programma geeft ook de mogelijkheid tot het oprichten van een zogenaamde GPSV-organisatie. Die organisatie krijgt bijzondere bevoegdheden en de beschikking over bepaalde faciliteiten. Dit zullen dusdanige bevoegdheden moeten zijn dat men (binnen bepaalde kaders) zelfstandig tot een effectieve aanpak kan komen.

De GPSV-organisatie krijgt na erkenning door de gemeente extra bevoegdheden:

- binnen het *doel* dat is gesteld bij de erkenning;
- die alleen van toepassing zijn binnen een welomschreven *gebied*;
- die alleen voor een bepaalde *periode* gelden.

Dit zijn ten dele minimale eigen bevoegdheden, het zogenaamde 'basispakket'. Hierbij gaat het om:

- de mogelijkheid om bijdragen te vragen van de eigenaren binnen het GPSV-gebied om planvorming en –uitvoering te bekostigen;
- de bevoegdheid tot uitwerking en detaillering van het programma in een uitvoeringsplan;
- de mogelijkheid tot centrale opdrachtverlening, dus de uitvoering van het plan namens gezamenlijke eigenaren;
- het aankopen van vastgoed;
- het beëindigen van gebruiksrechten.

Particuliere Woningverbetering Rotterdam, impressie expertmeeting

In Rotterdam ligt nog een enorme opgave om de komende tijd het particulier bezit voor (verdere) achteruitgang te behoeden. Tegen deze context vond de laatste expertmeeting plaats. Omdat deze ook aan het eind van het onderzoek plaatsvond, was het mogelijk de ontwikkelde ideeën concreet te toetsen.

De bijeenkomst startte met een aftrap, waarin verteld werd over de Rotterdamse ervaringen met de aanpak van de particuliere woningvoorraad, waarbij – nu de subsidiemiddelen steeds beperkter worden – de problematiek complexer wordt. Vaak gaat het daarbij om complexen die onhandig gesplitst zijn in appartementsrechten, waar professioneel beheer ontbreekt en het eigenaren ontbeert aan de mogelijkheid of bereidheid om te investeren. Vervolgens schetste werden de contouren van het instrument “Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing” geschetst zoals dat in het onderzoek in ontwikkeling is, aan de hand van een fictief praktijkvoorbeeld.

Vervolgens startte een geanimeerde discussie. Algemeen beeld was dat de ontwikkelde ideeën veel bijval kregen, zowel vanuit de gemeente als de andere partijen. Veel betrokkenen zagen een gat in het huidige instrumentarium (projecten in Rotterdam, Den Haag, etc. stagneren nu), dat met het voorstel mogelijk deels kan worden gevuld.

Op detailniveau werden veel opmerkingen gemaakt:

- Het belang van de preventieve verbetering van de structuur, dus zonder ingrijpende maatregelen ook tot een structurele verbetering van de vve-structuur te kunnen komen.
- Er zijn urgente situaties denkbaar waar ook zonder dubbele meerderheid project door moet gaan: dan wellicht vervangen door gemeentelijke toets.
- Soms hebben eigenaren echt te weinig geld; dan ook saneren van eigenaren nodig.
- Moet duidelijk zijn waar budgetverantwoordelijkheid ligt, wie risico's loopt.
- Naast procedurele exercitie zou bij verdere uitwerking ex ante rekenexercitie ook nuttig kunnen zijn.
- De belang van de marketing: instrument werkt alleen als het bekend is bij de eigenaren.
- Bij verdeelsleutel rekening houden met verschillen in onderhoudstoestand (waardetoeename)
- Moeten hypotheekgevers ook mee besluiten over deelname in een GPSV-organisatie: formeel wel, maar omdat deelname goed is voor beperking van risico's zal er geen bezwaar zijn.
- Wat is positie van de huurders: zij kunnen tegen het erkenningsbesluit bezwaar maken (dit is Awb-besluit); geen aparte rol in stemming.
- Gemeentelijk voorkeursrecht in GPSV-voortraject.
- Wat zijn effecten van aanwijzing als GPSV-gebied op verkoopbaarheid.

De deelnemers gaven aan met belangstelling de eindresultaten van het onderzoek tegemoet te zien.

Aanvullend op de eigen bevoegdheden kan het voor de uitvoering van het plan nodig zijn een beroep te doen op door de gemeente (ten gunste van het samenwerkingsverband) in te zetten publiekrechtelijke bevoegdheden. Hierbij kan het gaan om hulp bij aankoop van vastgoed van lastige eigenaren, toepassing baatbelasting in de omgeving van het project, wijziging planologisch kader, aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening etc.

Over de extra gemeentelijke inzet, de voorwaarden worden bij de erkenning afspraken gemaakt vastgelegd in een convenant tussen gemeente en GPSV-organisatie.

Fase 5: Uitvoering

Op basis van een gedetailleerd uitvoeringsplan zal de GPSV-organisatie aan een of meerdere uitvoerders de opdracht verstrekken tot uitvoering.

Afhankelijk van het soort gebied waar de organisatie werkt, en afhankelijk van het soort problematiek waarvoor een oplossing dient te komen gaat het hier om meer of minder complexe opgaven.

Zo is het goed denkbaar dat bijvoorbeeld bij de revitalisering van een oude winkelstraat de uitvoering van het GPSV-plan één van de programma's is binnen een groter programma gericht op verbetering van deze straat (andere deelprogramma's zijn dan bijvoorbeeld promotie, branchering, herinrichting openbaar gebied etc). De uitvoeringsorganisatie van dit gehele programma is navenant omvangrijker.

Voor het uitvoeren van een GPSV-plan voor het vernieuwen van een gezamenlijke dakconstructie van een aantal eengezinswoningen is vanzelfsprekend een eenvoudigere organisatie nodig.

Fase 6: Beheer

Op het moment dat de uitvoering van het plan is beëindigd, en de achterstanden dus zijn weggewerkt, eindigt ook de bijzondere status van de GPSV-organisatie. Vanaf dat moment vervallen de bevoegdheden.

De organisatie als zodanig blijft echter wel bestaan maar dan in een vorm vergelijkbaar met een VvE-structuur. Alleen kan deze dan ook op straatniveau of wijkniveau werkzaam zijn. Deze organisatie van eigenaren wordt dan verantwoordelijk voor het beheer, doet hiervoor reserveringen etc.

Door op deze manier te werken aan een effectieve beheerstructuur kan optimaal bijgedragen worden aan het voorkomen dat gebieden opnieuw in verval raken.

6 Keuze voor een organisatiestructuur

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de organisatievorm die wordt voorgesteld voor het GPSV-samenwerkingsverband. De kern van het voorstel is een betere samenwerkingsstructuur tussen eigenaren, waardoor deze elkaar kunnen aanspreken op het vitaal houden van het betreffende gebied.

Om elkaar aan te kunnen spreken zijn extra bevoegdheden nodig. Aan het begin zelfs tijdelijk verdergaande extra bevoegdheden, om de investeringsachterstand te kunnen wegwerken.

De vraag is op welke manier dit georganiseerd moet worden. In paragraaf 6.2 wordt een aantal alternatieven gepresenteerd. Deze worden aan de hand van een aantal criteria systematisch met elkaar vergeleken in paragraaf 6.3. Vervolgens wordt een keuze gemaakt voor de verder uit te werken variant: de oplossing die het beste aansluit bij de verschillende randvoorwaarden. Het gebruik van GPSV heeft consequenties voor de eigenaren. Bij het verder ontwikkelen van de regeling zal rekening gehouden moeten worden met de eisen die o.a. het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) stelt aan de bescherming van eigendom. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt hier aandacht voor gevraagd; dat leidt tot een aantal extra randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van het instrument.

6.2 Juridische entiteit van het samenwerkingsverband: alternatieven

Het GPSV-samenwerkingsverband zal een zekere status moeten hebben, zodat er ook bevoegdheden aan kleven waardoor eigenaren elkaar kunnen aanspreken op het vitaal houden, dan wel vitaal maken van het gebied.

Het samenwerkingsverband is immers niet vrijblijvend.

Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te organiseren, de volgende worden onderscheiden:

1. Een organisatie op privaatrechtelijke leest waarvoor in het Burgerlijk Wetboek een aparte regeling wordt opgenomen: een speciale vorm binnen het appartementsrecht.
2. Een organisatie op basis van publiekrecht.
3. Een organisatie op privaatrechtelijke leest, met onteigening als stok achter de deur.
4. Een versterkte WOM met een sterkere rol voor de overheid.

Op de verschillende mogelijkheden wordt hierna ingegaan.

1. Aparte regeling in het Burgerlijk Wetboek (BW)

Het BW kent nu de vereniging van eigenaars uit het appartementsrecht. Deze vereniging voert het beheer over gemeenschappelijk eigendom, dat in appartementsrechten is gesplitst.

Het GPSV-samenwerkingsverband zou als een vereniging van eigenaars vorm gegeven kunnen worden. Dat kan door het gespreide eigendom voor aanvang van de vernieuwingsoperatie volgens een met goede waarborgen omklede procedure samen te voegen. Er ontstaat dan gemeenschappelijk eigendom. De vervolgens in te stellen vereniging van eigenaars, die het beheer voert over het gemeenschappelijk eigendom, kan de organisatie zijn die de vernieuwing en later het permanente beheer voor haar rekening neemt.

Om tijdelijk de investeringsachterstand weg te werken, zal de vereniging over extra bevoegdheden moeten beschikken. Het gaat dan om de in het vorige hoofdstuk al geïntroduceerde basisbevoegdheden. Hiervoor is dan tijdelijk een nieuwe vorm van mede-eigendom nodig en een aangepast beheer: de vereniging van eigenaars die in deze periode het beheer voert, wordt in dit kader de *'premium vereniging van eigenaars'* genoemd. In aanvulling op de gewone vereniging van eigenaars zal deze premium vereniging over een aantal extra bevoegdheden moeten beschikken, aangezien de volgens de bestaande wettelijke regels werkende gewone vereniging niet over toereikende bevoegdheden beschikt. Daarom is een aanvulling van de regeling van het appartementsrecht in het BW nodig. Het gaat dan met name om de volgende veranderingen:

- Bij een GPSV-organisatie moeten – binnen bepaalde door de overheid gestelde randvoorwaarden - ook bij normale meerderheid beslissingen kunnen worden genomen over bepaalde wijzigingen in de splitsingsakte (i.v.m. wijzigingen bouwvolume, eventuele wijzigingen in individuele appartementsrechten) en (tijdelijk) in het splitsingsreglement (kostenverdeelsleutel in verband met verplichte bijdrage aan de vernieuwingskosten).
- De GPSV-organisatie moet ook bevoegd zijn om bestaande gebruiksrechten op het gemeenschappelijk eigendom te beëindigen; dit betreft ook de delen die bedoeld zijn voor afzonderlijk gebruik.

Het initiatief tot het instellen van zo'n premium vereniging van eigenaars kan komen vanuit de eigenaren; bijzonder is dat niet elke eigenaar voorstander hoeft te zijn: als een meerderheid van de eigenaren in een aangewezen GPSV-gebied voorstander is en de gemeente toestemming geeft, kan de organisatie worden opgericht.

2. Publiekrechtelijke rechtsvorm

De tweede mogelijkheid die onderscheiden wordt, is dat de GPSV-organisatie wordt ingesteld als zelfstandig bestuursorgaan, waar een speciale wettelijke basis voor wordt gecreëerd, en waaraan bepaalde bevoegdheden kunnen worden toegekend.

Deze bevoegdheden worden toegekend in de publiekrechtelijke regeling. In deze regeling wordt tevens bepaald op welke wijze de zeggenschap binnen de organisatie dient te worden geregeld en wat de invloed moet zijn van de individuele eigenaren

binnen de organisatie. Het zelfstandig bestuursorgaan kan het programma detailleren en kan tot aankoop van panden in of buiten het plangebied overgaan.

Het bestuursorgaan krijgt speciale publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend met betrekking tot het vastgoed in het werkgebied. Deze bevoegdheden mogen gebruikt worden voor het gestelde doel. Het gaat om de volgende bevoegdheden:

- Eigenaren van vastgoed in het gebied kunnen gedwongen worden tot uitvoering van de voorgestelde maatregelen binnen een project (via een aanschrijving-plus met een korte procedure omdat wettelijk is bepaald dat sprake is van een spoedeisend belang) dan wel de organisatie kan de maatregelen zelf treffen.
- De organisatie kan kosten die worden gemaakt met het project in rekening brengen bij de vastgoedeigenaren via een heffing en daarbij ook binnenplanse verevening toepassen.
- De organisatie kan tot beëindigen van gebruiksrechten binnen het werkgebied overgaan (snelle procedure tot onteigening van gebruiksrechten; de aanwijzing als GPSV-gebied en het daarbij opgestelde programma worden toegevoegd aan de onteigeningsmogelijkheden in titel IV onteigeningswet).

Er kan een nieuwe publiekrechtelijke organisatie worden opgericht, òf gebruik worden gemaakt van een bestaande zoals een gemeentelijke bestuurscommissie op grond van art 83 Gemeentewet (er is dan geen aparte publiekrechtelijke rechtsvorm nodig). Wel is dan aanvullend hierop een publiekrechtelijke regeling nodig, op basis waarvan de drie genoemde bijzondere bevoegdheden kunnen worden toegekend.

In de publiekrechtelijke regeling is opgenomen volgens welke procedure zo'n GPSV-organisatie kan worden ingesteld. De organisatie blijft ook na de tijdelijke ingreep bestaan, voor het blijvende beheer van het betreffende gebied.

3. Afspraken binnen privaatrecht, met onteigening als stok achter de deur

Een derde mogelijkheid is dat de eigenaren samenwerken op basis van een bestaande rechtsvorm, bijvoorbeeld in een coöperatieve vereniging, in een maatschap of op basis van een gewone samenwerkingsovereenkomst.

Privaatrechtelijk worden tussen de eigenaren afspraken gemaakt over overdracht van bevoegdheden aan een centraal orgaan; dat laatste zou bijvoorbeeld ook een Wijkontwikkelingsmaatschappij kunnen zijn. De afspraken hebben betrekking op zowel de overdracht van bevoegdheden in verband met het inhalen van de tijdelijke investeringsachterstand als met het oog op het beheer. Belangrijk aandachtspunten zijn de omgang met eigenaren die zich niet houden aan de afspraken, doorverkoop tijdens de uitvoering, eventueel faillissement, etc.

Voor wat betreft de bevoegdheden die moeten worden overgedragen gaat het om afspraken met betrekking tot de onderlinge (her)verdeling van kosten en opbrengsten, de besluitvorming over detaillering van het plan (uitwerking van het

programma), centrale opdrachtverlening, het aankopen van vastgoed en het beëindigen van gebruiksrechten (privaatrechtelijk).

Van belang is dat alle eigenaren de afspraken onderschrijven. Anders kunnen zij er niet aan gehouden worden. Omdat van bestaande privaatrechtelijke mogelijkheden gebruik gemaakt wordt, zullen per geval afspraken moeten worden gemaakt over de manier waarop de individuele eigenaren zeggenschap houden, hoe vertegenwoordiging plaatsvindt, etc. Wel zou een modelregeling gemaakt kunnen worden, waar in een concreet geval op kan worden aangesloten.

De stok achter de deur kan bij deze variant van een GPSV-organisatie als volgt worden vormgegeven. De gemeente krijgt hierbij een rol: in de onteigeningswet zal worden bepaald dat onteigening kan plaatsvinden ten name van een erkende GPSV-organisatie (vgl. de onteigening ten name van een toegelaten instelling) als een eigenaar niet mee wil doen aan de gezamenlijke uitvoering van een GPSV-programma.

4. Versterkte WOM

Hierbij wordt aangesloten bij het initiatief van grote eigenaren die willen samenwerken; de gemeente helpt die eigenaren door andere eigendommen te verwerven. De gemeente krijgt hiertoe een bredere onteigeningsbevoegdheid dan nu het geval. Voortaan wordt onteigening ook mogelijk als een eigenaar niet mee wil werken aan de gezamenlijke uitvoering van een programma dat bij de erkenning van een GPSV-gebied is vastgesteld.

De gemeente kan het vastgoed vervolgens verkopen aan een Wijkontwikkelingsmaatschappij die samen met de wel meewerkende eigenaren tot uitvoering van het plan overgaat.

Verevening tussen de eigenaren wordt mogelijk gemaakt via een publiekrechtelijk bijdrage instrument. Hiertoe wordt de Grondexploitatiewet opgerekt: in aangewezen GPSV-gebieden geldt een Grondexploitatiewet-plus, waar ook kosten en opbrengsten van investeren in vastgoed, kosten van het beëindigen van gebruiksrechten van vastgoed, kosten van het nemen van een eventuele onrendabele top op vastgoedontwikkeling, etc. kunnen worden verdeeld tussen de bestaande vastgoedeigenaren. Aandachtspunt is dat de bijdrage ook van eigenaren moet kunnen worden gevraagd die geen bouwvergunning aanvragen. Bij het bepalen van de financiële uitvoerbaarheid van het project kan de verwachte waardeestijging van het vastgoed in het gebied worden meegenomen.

6.3 Juridische entiteit van het samenwerkingsverband: de alternatieven vergeleken

Welke van de in de voorgaande paragraaf behandelde mogelijkheden lijkt nu het meest geschikt voor de in de vorige hoofdstukken gestelde methode van Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing?

We onderscheiden de volgende factoren die van belang zijn om de alternatieven te beoordelen:

1. snelheid waarmee een wettelijke regeling gerealiseerd kan worden,
2. effectiviteit van de oplossing,
3. efficiëntie van de oplossing,
4. transparantie van de structuur,
5. legitimiteit van de oplossing,
6. aansluiten bij sturingsfilosofie.

1. Snelheid waarop wettelijke regeling haalbaar lijkt

De problematiek van gespreid eigendom is op een aantal plekken urgent. Hoe sneller een instrument beschikbaar is, hoe beter voor de aanpak van de problematiek in deze gebieden. Alle vier varianten vragen een wetswijziging; alleen verschillen de soorten wetten die gewijzigd moeten worden en de omvang van de wijziging. Dat zou voor verschillen in snelheid kunnen zorgen.

Voor het gebruik van de eerste variant is tevens wijziging van het BW nodig. Dit zou mogelijk meer tijd kosten dan de wijziging van een regeling die meer direct in de portefeuille van het Ministerie van VROM zit.

Voor wat betreft de publiekrechtelijke rechtvorm: hier gaat het om een nieuwe figuur waar publiekrechtelijke bevoegdheden aan gegeven worden; iets wat in Nederland slechts beperkt voorkomt. Dat kan een druk leggen op de snelheid van het wetgevingsproces, omdat het ook ambtelijk veel discussie met zich mee kan brengen. Waarschijnlijk het snelste te realiseren is de derde variant, waar "slechts" een wijziging van de onteigeningswet voor nodig is.

De vierde variant waar zowel een wijziging van onteigeningswet als de Grondexploitatiewet voor nodig is, zou, qua snelheid, tweede kunnen scoren.

Wel kunnen hier twee kanttekeningen bij worden gemaakt:

- Het is de vraag of bovengenoemde indicaties van verschillen in snelheden als gegeven moeten worden beschouwd: ook een wijziging van bijvoorbeeld het BW kan snel lopen (een recent voorbeeld is de wetswijziging naar aanleiding van de discussie over het al dan niet onroerend zijn van kabelnetten).
- Ook publiekrechtelijke wetgevingstrajecten kunnen lang duren (vergelijk de plannen voor wijziging van de onteigeningswet). In het algemeen geldt dat de snelheid van een wetgevingsproces toch primair samenhangt met politieke wil en 'sense of urgency' bij de betrokkenen.

2. effectiviteit van de oplossing

Bij het beoordelen van de varianten is van belang of het met het instrument gaat lukken zowel het lange termijn doel (betere beheerstructuur) als het korte termijn doel (inhalen investeringsachterstand) te bereiken.

Genoemde alternatieven zijn alle zo vormgegeven dat ze in principe in staat zijn de investeringsachterstand aan te pakken. Voorwaarde is wel dat de wettelijke regelingen goed worden vormgegeven: bij een eventuele rechtelijke toets moet de regeling stand kunnen houden en niet (te snel) het individuele belang boven het belang van de gezamenlijke aanpak stellen. Het meest kwetsbaar qua effectiviteit lijkt de derde variant: er is immers geen vaste constructie. Bij de afspraken per project kunnen verkeerde afspraken worden gemaakt die de effectiviteit onder druk zetten. De constructie is risicovol als er tussentijdse overdrachten plaatsvinden; de aangegane verplichtingen hebben geen zakelijke werking. Weliswaar kunnen kettingbedingen dit gat deels opvangen, maar die zijn nooit waterdicht. Meest risicovol zijn de afspraken over vereveningsbijdragen.

Voor wat betreft het langere termijn doel is sprake van grotere verschillen: Alleen bij de eerste en tweede variant ontstaat er een organisatie die blijft bestaan; de andere hebben een tijdelijk karakter.

3. efficiëntie van de oplossing

De vraag is hoeveel kosten, werk en tijd het gebruik van het instrument met zich mee brengt. Veel hangt af van de concrete vormgeving van de regeling.

In elk geval scoren het derde en vierde alternatief minder goed: anders dan de speciale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm kan per project het wiel opnieuw worden uitgevonden. Weliswaar kan door een modelregeling aan te bieden dit probleem beperkt worden; er blijft echter altijd de mogelijkheid voor maatwerk en dat zal vaak discussie met zich meebrengen. Dit kan zowel meer werk kosten als ook vertraging opleveren.

De mogelijkheden waar gebruik wordt gemaakt van onteigening kennen als risico dat de rechter – in lijn met de huidige onteigeningsjurisprudentie – als eis stelt dat dit instrument pas kan worden gehanteerd als plannen voldoende zijn uitgewerkt (i.v.m. het kunnen beoordelen van een beroep op zelfrealisatie); dat kan betekenen dat onteigening heel vertragend gaat werken en voor veel onduidelijkheid zorgt.

Van belang is verder het beperken van het aantal eigenaren dat zich wil laten uitkopen. De publiekrechtelijke rechtsvorm wordt door haar publiekrechtelijke karakter wellicht bedreigender gevonden dan de vorm die van de eigenaren zelf uit gaat. Gevolg kan zijn dat er meer eigenaren besluiten uit te stappen. Ze maken dan gebruik van de mogelijkheid om hun bezit te verkopen aan de organisatie. Daardoor kan de organisatie voor (te) hoge kosten komen te staan; dit wordt dan bedreigend voor de efficiëntie.

4. transparantie van de structuur

Van belang is ook de vraag of de werkwijze voldoende doorzichtig is voor de betrokkenen. De eerste en tweede variant, een speciale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm, hebben als voordeel ten opzichte van de andere twee dat alle samenwerkingsorganisaties in hoofdlijnen op dezelfde wijze zullen werken. Volstaan kan worden met een generieke regeling van bevoegdheden. Er hoeft niet per geval een aparte regeling te worden gemaakt. Voor derden maakt dit de aanpak veel transparanter (en zal ook meer vertrouwen bieden aan bijvoorbeeld financiers). De vierde variant heeft door gebruik van de Grondexploitatiewet-plus voor wat betreft het vereveningsdeel ook een transparante werkwijze. Juist omdat de samenwerking ingrijpende consequenties kan hebben voor de deelnemende eigenaren, is een transparante regeling gewenst met deels "dwingend" recht en niet alleen "regelend" recht. Dat is het beste via een speciale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm te regelen, of via een wettelijk kader voor de afspraken (b.v. de Grondexploitatiewet plus voor de vereveningsafspraken).

5. legitimiteit van de oplossing

De oplossing moet wettelijk goed verankerd zijn: een kwestie van het goed vormgeven van de alternatieven. Wel ligt er nog een principiële punt: voor zover de organisatie ook anderen dan de deelnemende eigenaren bindende voorschriften moet opleggen, is een publiekrechtelijke organisatie nodig. De eerste variant kan toch door de beugel, omdat alle eigenaren 'verplicht' deelnemer worden en alleen aan de deelnemende eigenaren bindende voorschriften kunnen worden opgelegd. Dan voldoet de privaatrechtelijke constructie. Een specifiek aandachtspunt is de aantasting van het eigendomsrecht die niet te ver zou gaan. Veel hangt af van de vormgeving van de regeling. Hierop wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk ingegaan.

6. aansluiten bij gangbare sturingsfilosofie

Het instrument moet aansluiten bij de huidige denkbeelden over de rol van de overheid. In (onder meer) het stedelijke vernieuwingsbeleid kiest de overheid in toenemende mate voor een faciliterende rol, en minder voor een uitvoerende rol. Een aanpak die publiekrechtelijk veel werk kost ligt minder voor de hand dan een structuur die grotendeels bij de eigenaren zelf de sturingsmogelijkheden legt. Dit geldt met name de tweede en de vierde variant. Bij beide geldt ook dat er veel (financiële) risico's bij de overheid komen te liggen. Hier komt bij dat de samenwerking primair een zaak van de eigenaren is (hun gezamenlijke probleem wordt opgelost), en niet van de overheid. Vanuit dit perspectief ligt een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm voor de hand.

6.4 Samenvattend en keuze voor alternatief

Bovenstaande vergelijking van de verschillende alternatieven is in het schema op pagina 76 op basis van indicatieve schattingen nog eens samengevat. Hoe meer kruisjes in een hokje, hoe gunstiger het alternatief scoort; hoe minder des te ongunstiger.

| | Privaat-rechtelijke rechtsvorm | Publiek-rechtelijke rechtsvorm | Bestaand privaatrecht + uitbreiding onteigeningswet | Versterkte WOM + uitbreiding onteigeningswet + Grond-exploitatiewet |
|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|---|
| Snelheid | x/xx | x/xx | xxxx | xxx |
| Effectiviteit: korte termijn | xxx | xxx | x | xxx |
| Effectiviteit: lange termijn | xxx | xxx | - | - |
| Efficiëntie | xxxx | xx | x | x |
| Transparantie | xxxx | xxxx | x | xx |
| Legitimiteit | xx | xx | xx | xx |
| Moderne sturingsfilosofie | xxxx | x | xxx | xx |

De conclusie is dat de eerste variant het beste scoort op de meeste criteria. Alleen op het onderdeel snelheid scoort deze minder, hoewel hierbij nog wel kanttekeningen te plaatsen zijn. Het instrument GPSV dient niet gezien te worden als een instrument dat slechts een paar jaar werkzaam zal zijn. De verwachting is dat dit instrument ook op lange termijn ingezet kan worden in de stedelijke vernieuwing. Een zorgvuldig opgestelde regeling, die wellicht wat langer duurt om door het wetgevingstraject te komen lijkt de voorkeur te verdienen boven een instrument waartegen op voorhand al bedenkingen zijn.

In het onderzoek werken we daarom de eerste variant verder uit en beschrijven hoe deze er uit zal komen te zien.

6.5 GPSV en de aantasting van het eigendomsrecht

De instelling van een GPSV-organisatie betekent dat een individuele eigenaar zeggenschap inlevert over zijn eigendom. Er is sprake van beperking van het eigendomsrecht. Van belang is om na te gaan in hoeverre deze beperking haalbaar is: treedt geen strijd op met de noodzakelijke bescherming van het eigendomsrecht? De regelgeving uit art. 1 van het 1e protocol van het EVRM is van toepassing, omdat sprake is van "interference".

Om de rechtmatigheid van de voorgestelde regeling te kunnen beoordelen, moet de voorgestelde constructie getoetst worden aan de criteria op basis van het EVRM:

1. Er moet sprake zijn van een wettelijke basis: dat zal het geval zijn als het voorstel is geïmplementeerd.
2. Er moet sprake zijn van een algemeen belang: de GPSV-organisatie werkt in die gebieden waar sprake is van een achterstandsituatie, waarbij vernieuwing en beter beheer noodzakelijk zijn. De instelling van de organisatie heeft als doel vernieuwing en beheer te realiseren. Daarmee behartigt de organisatie een algemeen belang. Daarbij is de organisatie ook in het gemeenschappelijk belang van de direct betrokkenen.
3. De ingreep is niet disproportioneel (er moet sprake zijn van "fair balance"): van belang zijn de mogelijkheid van compensatie en procedurele waarborgen. In concreto zijn dit in het gepresenteerde voorstel:
 - de aanwijzing van gebieden door de overheid;
 - de goedkeuring van het programma;
 - de stemming;
 - de objectieve verdeelsleutel voor de kosten en opbrengsten die getoetst is door de gemeente bij de erkenning; en
 - de mogelijkheid voor een eigenaar die tegen heeft gestemd zich te laten uitkopen.

Bij een wettelijke regeling hoeft er daarom geen probleem te zijn. Wel zal bij het verder ontwikkelen van de regeling zorgvuldig rekening gehouden moeten worden met de vormgeving van de procedurele waarborgen.

Impressie Javastraat Amsterdam



7 Uitwerking organisatiestructuur

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een keuze gemaakt om het GPSV-samenwerkingsverband te zien als een speciale vereniging van eigenaars, waarbij het gespreide eigendom gemeenschappelijk eigendom wordt. In dit hoofdstuk wordt de organisatiestructuur nader uitgewerkt en wordt ingegaan op de bevoegdheden.

Allereerst wordt in paragraaf 7.2 ingegaan op de kern van het voorstel: een variant binnen de regeling van het appartementsrecht. Vervolgens wordt ingegaan op de bevoegdheden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde basispakket (paragraaf 7.3) en extra bevoegdheden (7.4). Apart wordt aandacht gevraagd voor de positie van individuele eigenaren en gebruikers ten opzichte van het samenwerkingsverband (7.5). Tenslotte worden enkele opmerkingen gemaakt over de mogelijke uitvoerder (7.6).

In het volgende hoofdstuk (8) wordt vervolgens ingegaan op de manier waarop een GPSV-organisatie kan ontstaan.

7.2 Kern: wijziging regeling appartementsrecht

De kern van de voorgestelde regeling is een wijziging van het appartementsrecht. Voor het GPSV-gebied komt er een vereniging van eigenaars.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee fasen in het bestaan van de GPSV-organisatie:

- de vernieuwingsfase: vaak zal er sprake zijn van een achterstandssituatie. De GPSV-organisatie zal dan allereerst deze achterstand moeten aanpakken en tot vernieuwing overgaan;
- de beheerfase: de GPSV-organisatie zal vervolgens de rol krijgen van organisatie die permanent vervult als vernieuwer opereert.

beheerfase

In de laatste fase, de beheerfase, werkt de vereniging als gewone vereniging van eigenaars met de bijbehorende bevoegdheden, waarbij in de concrete invulling van het splitsingsreglement en huishoudelijk reglement bij de specifieke problematiek van het gebied kan worden aangesloten. Wel zal bij instelling van de vereniging bepaald worden dat er sprake is van professioneel beheer en verplichte reservering in een onderhoudsfonds.

vernieuwingsfase

Om tijdelijk de investeringsachterstand weg te werken, zal de vereniging over extra bevoegdheden moeten beschikken die nu niet mogelijk zijn volgens de bestaande wettelijke regeling.

Hiervoor is een nieuwe vorm van de vereniging van eigenaars nodig. Deze wordt in dit kader de 'premium vereniging van eigenaars' genoemd.

Premium vereniging van eigenaars

De belangrijkste kenmerken van deze premium vereniging van eigenaars zijn:

- de premium-VvE kan alleen na erkenning door de gemeente bestaan;
- de premium-VvE bestaat slechts voor de realisatie van een specifiek programma in een specifiek gebied;
- de premium-VvE bestaat slechts voor een bepaalde duur;
- de premium-VvE kan – binnen randvoorwaarden - bij gewone meerderheid beslissingen nemen, en
- de premium-VvE beschikt over het basispakket aan bevoegdheden.

Basispakket

De premium VvE zal tijdelijk over het basispakket aan bevoegdheden moeten beschikken, zoals dat in hoofdstuk 5 is geïntroduceerd. Het gaat dan om de volgende bevoegdheden:

- De mogelijkheid om bijdragen te vragen van de eigenaren binnen het GPSV-gebied;
- De uitwerking en detaillering van het programma in een uitvoeringsplan;
- Het vastleggen van centrale opdrachtverlening: uitvoering namens de gezamenlijke eigenaren;
- Het aankopen van vastgoed;
- Het beëindigen van gebruiksrechten (privaatrechtelijk).

Basisbevoegdheden en reguliere regeling appartementsrecht: de beperkingen

Relevant is het om na te gaan in hoeverre de huidige regeling van de VvE het al mogelijk maakt over deze basisbevoegdheden te beschikken. Er blijken een aantal beperkingen te zijn:

- *Verplichte bijdrage.*
Binnen het huidige appartementsrecht bestaat de mogelijkheid om kosten te verdelen; beperking is dat daarbij de in het splitsingsreglement opgenomen verdeelsleutel maatgevend is. Probleem is dat de verdeelsleutel gericht is op beheer, en niet – als deze aan de orde zijn - op veranderingen in bouwvolumes. Voor het aanpassen van de verdeelsleutel zal bij de gewone VvE het splitsingsreglement gewijzigd moeten worden. Hiervoor is een 80% - meerderheid nodig (of machtiging door de kantonrechter).
- *Detaillering van het plan (uitwerking van het programma).*
Hier lijken geen beperkingen: dat kan nu ook al vanuit de bestaande vereniging van eigenaars plaatsvinden (bij gewone meerderheid van stemmen).

- *Centrale opdrachtverlening.*
Uitvoering namens de gezamenlijke eigenaren kan binnen de bestaande regeling; wel kan het zijn dat de voorgenomen maatregelen ervoor zorgen dat de splitsingsakte moet worden gewijzigd (bijvoorbeeld extra bouwvolume, samenvoeging van woningen, etc.). Voordat hiertoe kan worden overgegaan is minstens een 80% - meerderheid nodig (of machtiging door de kantonrechter). Pas als dat besluit genomen is, kan de VvE tot opdrachtverlening overgaan.
- *Aankopen van vastgoed.*
Ook nu zou een VvE tot aankoop van vastgoed kunnen overgaan (bij gewone meerderheid van stemmen), mits het dan wel past binnen het doel van de vereniging en het in het belang is van de gezamenlijke eigenaren; het vastgoed wordt dan onderdeel van het vermogen van de vereniging. Als het vastgoed vervolgens moet worden ingebracht in het gemeenschappelijk eigendom moet de splitsingsakte worden aangepast (en is dus in beginsel een 80% meerderheid nodig).
- *Beëindigen gebruiksrechten (privaatrechtelijk).*
Dit is niet mogelijk bij de gewone VvE. De beschikking over de onderdelen die in afzonderlijk gebruik zijn ligt bij de gewone VvE regeling bij de appartementseigenaren, en is niet de bevoegdheid van de VvE.

Voorgestelde aanvulling wetgeving

Om dit systeem mogelijk te maken is een aanvulling van de regeling van het appartementsrecht in het BW nodig. Het gaat dan met name om de volgende punten:

- Bij normale meerderheid ('50% + 1') qua (gecorrigeerde) oppervlakte kunnen beslissingen worden genomen over bepaalde wijzigingen in de splitsingsakte (i.v.m. wijzigingen bouwvolume, eventuele wijzigingen in individuele appartementsrechten) en (tijdelijk) in het splitsingsreglement (kostenverdeelsleutel), nadrukkelijk binnen de randvoorwaarden zoals opgenomen in het GPSV-programma (dat in de draagvlakpeiling door een dubbele meerderheid is geaccordeerd en dat door de gemeente is getoetst bij de erkenning).
- De vereniging wordt tijdelijk bevoegd om bestaande gebruiksrechten op het gemeenschappelijk eigendom te beëindigen; dit betreft ook de delen die bedoeld zijn voor afzonderlijk gebruik.
- De vereniging krijgt tijdelijk invloed op het rechtsverkeer binnen het werkgebied.

Het tijdelijk afwijken van het systeem van het reguliere appartementsrecht wordt gelegitimeerd door de aanwezigheid van een publiek belang (de in te halen investeringsachterstand) en de waarborgen waarmee instelling en gebruik zijn omgeven.

7.3 Bevoegdheden premium VvE: Basispakket

In deze paragraaf is een verdere uitwerking opgenomen van het basispakket aan bevoegdheden, waarover een GPSV-organisatie kan beschikken. Deze bevoegdheden kunnen worden ingezet ten behoeve van het doel, zoals is afgesproken met de gemeente bij de erkenning en waarover tussen de eigenaren overeenstemming bereikt is.

Vorbereiding: de uitwerking van het programma in een gedetailleerd plan.

Bij de erkenning is slechts op hoofdlijnen (programmatisch niveau) vastgesteld wat de beoogde vernieuwingsingreep is. Dit moet worden uitgewerkt tot een fysiek en functioneel bestek, op basis waarvan de uitvoering ter hand genomen kan worden. Het samenwerkingsverband kan hier de opdracht toe geven en het plan vervolgens vaststellen.

Vorbereiding: controle op het rechtsverkeer

Voorkomen moet worden dat tijdens het project nieuwe eigenaren of gebruikers van het vastgoed zich een positie verwerven; dat kan vertragend werken op de planuitvoering. Het samenwerkingsverband krijgt daarom de bevoegdheid om tijdens de premium-fase eigendomsoverdracht of het aangaan van nieuwe of gewijzigde huurovereenkomsten tegen te kunnen gaan, voor zover dit in het belang van de stedelijke vernieuwingsmaatregel is. Dat kan tot gevolg hebben dat er tijdelijk geen nieuwe huurder gevonden kan worden voor een pand. De eigenaar wordt dan door de GPSV-organisatie gecompenseerd voor dit tijdelijke verlies aan inkomen.

De GPSV organisatie zal, om de kosten dan wel de overlast te beperken, in dit soort situaties kunnen werken met tijdelijke verhuur of tijdelijke ingebruikgeving om niets (anti-kraak).

Realisatie: de uitvoering van het plan namens de gezamenlijke eigenaren

Verskillende handelingen kunnen hierbij nodig zijn. Het samenwerkingsverband is binnen de gestelde randvoorwaarden bij de erkenning bevoegd tot:

- het aankopen van vastgoed;
- het beëindigen van gebruiksrechten (huur);
- het (laten) treffen van fysieke maatregelen;
- het verkopen van vastgoed;
- het vestigen van nieuwe gebruiksrechten.

Beheer

Voor de fase na realisatie van het project zal een beheerregeling gemaakt moeten worden. Deze zal worden vormgegeven in de nieuwe regeling voor de vereniging van eigenaars die ontstaat na realisatie van het project. Hiertoe zal op basis van het (ver)nieuw(d)e vastgoed een splitsingsakte en een huishoudelijk reglement worden opgesteld.

Impressie Vlijmen centrum



Kostenomslog en verplichte bijdrage

De kosten die door of vanwege het samenwerkingsverband zijn gemaakt zullen, voor zover niet anderszins in een dekking hiervan is voorzien, in rekening worden gebracht bij de samenwerkende eigenaren. De premium-VvE zal daartoe de kosten bij de eigenaren kunnen verhalen. De verplichte bijdrage is een zakelijke last die gekoppeld is aan het vastgoed. De volgende kosten komen voor verrekening in aanmerking:

- De kosten van de initiatieffase (voorafgaand aan de totstandkoming van het samenwerkingsverband): wel moet bij de erkenning worden vastgesteld hoe hoog deze kosten zijn, en kan de gemeente bepalen dat het onredelijk zou zijn al deze kosten ten laste van het project te brengen.
- De kosten voor voorbereiding (vanaf de erkenning).
- De kosten van uitvoering van het project (fysieke maatregelen, functionele maatregelen: kosten van huurbeëindiging, aankoop van onroerend goed, eventuele compensatie i.v.m. tijdelijke leegstand, kosten van tijdelijk beheer, juridische kosten, eventuele grondexploitatiebijdragen of baatbelastingaanslagen voor kosten van voorzieningen buiten het plangebied).
- De invorderingskosten van de verplichte bijdrage.

Van de kosten kunnen eventuele opbrengsten worden afgetrokken: het gaat dan om verworven onroerend goed dat verkocht is, eventuele subsidie-inkomsten, opbrengsten uit tijdelijke verhuur.

De kosten worden toegerekend volgens een bij de erkenning afgesproken verdeelsleutel die voor de duur van het project in het splitsingsreglement van de premium VvE is opgenomen. Deze kan gebaseerd zijn op de oppervlakte van het oorspronkelijke eigendom, maar ook op de (relatieve) waardestijging van het vastgoed in het project.

7.4 Bevoegdheden premium VvE: extra publiekrechtelijke bevoegdheden

Bij de erkenning kan door het samenwerkingsverband een verzoek worden ingediend dat bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden door de gemeente worden ingezet.

Het gaat dan om de volgende bevoegdheden:

- Hulp bij de aankoop van onroerend goed buiten het plangebied, door vestiging van een voorkeursrecht buiten het plangebied of eventueel onteigening van vastgoed voor het samenwerkingsverband (dit voorkeursrecht zou overigens al eerder een rol kunnen spelen; zie het volgende hoofdstuk).
- Hulp bij de aankoop van lastige eigenaren of overtallige eigenaren binnen het plangebied door eventuele onteigening van vastgoed (zie ook 7.5).
- Toepassing van baatbelasting of het instrumentarium uit de Grondexploitatiewet op vastgoed buiten het exploitatiegebied ten behoeve van te realiseren voorzieningen binnen het exploitatiegebied.
- Wijziging van het planologisch kader (voorbereidingsbesluit, wijzigen van het bestemmingsplan of nemen van een projectbesluit).
- Aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening (i.v.m. bijvoorbeeld verleende horecavergunningen).

Welke bevoegdheden en onder welke condities deze zullen worden ingezet, kan bij de erkenning worden vastgelegd in een convenant tussen gemeente en GPSV-organisatie. Daarbij zullen ook afspraken worden gemaakt over de betaling voor de eventuele kosten die het gebruik van de bevoegdheden met zich meebrengt.

7.5 Positie van individuele eigenaren en gebruikers

Hoewel uitgangspunt is dat eigenaren gezamenlijk aan het programma werken, zal er niet altijd plaats zijn voor alle oude eigenaren. De bevoegdheden van de premium VvE die kan werken met een meerderheidsbesluitvorming (binnen de randvoorwaarden van het GPSV-programma) hebben consequenties voor individuele eigenaren en gebruikers. Relevant is het daarom stil te staan bij verschillende soorten eigenaren en ook bij de positie van de gebruikers.

Lastige eigenaren

Omdat het samenwerkingsverband ook kan ontstaan indien niet alle eigenaren voorstander zijn, zullen ook eigenaren die tegenstander van het project zijn onderdeel uitmaken van de vereniging van eigenaars. Dat kan complicerend zijn, hoewel door de meerderheidsbesluitvorming in de vereniging van eigenaars er op zich geen blokkades hoeven te ontstaan.

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen eigenaren die lastig zijn omdat ze niet mee *willen* werken, en eigenaren die niet mee *kunnen* werken.

Bij de eerste categorie eigenaren ligt het voor de hand dat ze zich terugtrekken uit het project door verkoop van hun vastgoed: er wordt van deze eigenaren afscheid genomen. Hiertoe zijn er twee mogelijkheden:

- Actief uitkopen: eigenaren die niet voldoen aan de eventueel bij de erkenning uitgevoerde integriteitstoets (zie volgende hoofdstuk) dienen/ kunnen uitgekocht (te) worden door of vanwege het samenwerkingsverband. Voor hen is er geen terugkeerrecht. De premium VvE heeft immers geen toestemming nodig van de individuele eigenaar om tot planuitvoering over te gaan. Zo nodig kan hiertoe de gemeente gevraagd worden publiekrechtelijke bevoegdheden in te zetten (lees: onteigening). Een eventuele lopende procedure staat de realisatie van het programma overigens verder niet in de weg.
- Eigenaren kunnen zich uit laten kopen: eigenaren hebben het recht om, als ze tegen gestemd hebben bij de erkenning, zich binnen een periode van 2 maanden na de erkenning uit te laten kopen door of vanwege het samenwerkingsverband.

Voor zover deze eigenaren tegen de ingreep zijn omdat ze de financiële mogelijkheden niet hebben (eigenaren die niet mee kunnen werken), is een andere mogelijkheid dat ze financieel geholpen worden. Hier kan vanuit de gemeente of vanuit de eigenaren een regeling voor worden gemaakt. Eventueel kan de gemeente hier bij de erkenning

zelfs eisen aan stellen. Overigens hebben deze eigenaren ook de mogelijkheid zich uit te laten kopen, zodat ze geen rol meer hoeven te spelen in de vernieuwingsopgave.

Overtallige eigenaren

Naast lastige eigenaren zullen er binnen een project ook 'overtallige' eigenaren kunnen voorkomen: eigenaren die participeren in het samenwerkingsverband maar waarvan het vastgoed gesloopt zal moeten worden of waar bijvoorbeeld door samenvoeging van twee appartementen geen vastgoed kan worden teruggegeven. Lang niet altijd zal er in dit soort situaties een vervangende plek mogelijk zijn voor de eigenaar.

Het samenwerkingsverband zal in zo'n geval de eigenaar ook kunnen uitkopen. Zo nodig kan de gemeente gevraagd worden publiekrechtelijke bevoegdheden in te zetten.

Deze oude eigenaren krijgen wel een eerste recht van koop op vastgoed dat door het samenwerkingsverband later verkocht zal worden (bijvoorbeeld omdat panden via verwerving in handen zijn gekomen van het samenwerkingsverband).

Plaats van de gebruikers

Het samenwerkingsverband neemt beslissingen die ook de gebruikers rechtstreeks aangaan: er kunnen fysieke wijzigingen worden aangebracht aan het betreffende pand, en verder kunnen functionele wijzigingen worden doorgevoerd in de vorm van het beëindigen van huurcontracten en aangaan van nieuwe huurcontracten.

Uitgangspunt is dat dit loopt via het normale huurrecht; wel wordt de realisatie van een GPSV-plan als grondslag toegevoegd aan de opzeggings- respectievelijk ontbindingsgrondslagen voor huurcontracten.

Bij de erkenning kunnen door de gemeente met de GPSV-organisatie afspraken worden gemaakt over herhuisvesting van uit te plaatsen bewoners respectievelijk bedrijven. Daarbij zal het gaan om een inspanningsverplichting van het samenwerkingsverband.

Verder kunnen huurders als belanghebbenden eventuele andere besluiten rondom het GPSV-project ter discussie stellen; in concreto zal het kunnen gaan om de aanwijzing van gebieden en het erkenningsbesluit. Er wordt in de regeling zelf geen specifieke voorziening getroffen voor inspraak door gebruikers.

7.6 Uitvoering door derde

In het model is het niet zo dat de eigenaren zelf het uitvoerende werk moeten doen; dit ligt zelfs niet voor de hand. Het samenwerkingsverband kan besluiten de voorbereiding en de uitvoeringsmaatregelen aan een derde overdragen. Dit kan volgens de normale privaatrechtelijke spelregels; hiervoor hoeft in de regeling geen specifieke voorziening te worden getroffen. Gedacht kan worden aan een woningcorporatie of aan een ontwikkelaar.

8 Ontstaan samenwerkingsverband

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 is ingegaan op de taken en bevoegdheden van de GPSV-organisatie. Maar hoe komt een samenwerkingsverband tot stand? In dit hoofdstuk worden hier voorstellen voor gedaan.

Voordat het GPSV-instrument kan worden ingezet, moet aan twee formele vereisten worden voldaan. De overheid moet toestaan dat het instrument gebruikt wordt en de eigenaren moeten er mee instemmen. Het eerste heeft betrekking op de gebiedsaanwijzing door de overheid. Hier wordt in paragraaf 8.2 op ingegaan. Het tweede heeft betrekking op de manier waarop de besluitvorming door de eigenaren plaatsvindt (de draagvlakbepaling); in hoofdstuk 5 is vanuit de procesgang hier al uitgebreid op ingegaan, bij de presentatie van de zes fasen. In 8.3 worden de formele spelregels behandeld.

Naast deze formele kant is ook van belang dat er een initiatief ontstaat bij de eigenaren.

8.2 Formele proces van totstandkomen samenwerkingsverband: de gebiedsaanwijzing

De gemeente kan gebieden aanwijzen waar het instrument GPSV gebruikt mag worden.

Hoe kan deze aanwijzing plaatsvinden? Onderscheid wordt gemaakt tussen de gebiedsafbakening en de gebiedsaanwijzing.

Gebiedsafbakening

De precieze gebiedsafbakening (welke eigenaren worden in het samenwerkingsverband betrokken en waar gelden de bijzondere bevoegdheden) kan in een aantal gevallen leiden tot discussie. Soms omdat de eigenaar en/of gebruiker vindt dat het object er wel bij hoort en in andere gevallen juist niet. Daarom zal in die gevallen waar discussie kan optreden zorgvuldig gewerkt moeten worden.

Gebiedsafbakeningen worden vaak gemakkelijker geaccepteerd:

- Als er sprake is van een aanpak binnen een gebied die de functionele structuur niet echt doet veranderen. De bestemmingen en het gebruik blijven in principe gehandhaafd. Vaak hebben deze plannen betrekking op woningen.
- Indien er duidelijke fysieke barrières zijn, bijvoorbeeld een spoorlijn, rivier of drukke verkeersroute.
- Indien er een natuurlijke afbakening is, bijvoorbeeld een bouwstroom.

De gemeente zal de voorgestelde gebiedsafbakening goed moeten motiveren. Voor het kunnen onderbouwen van de gebiedsafbakening is de noodzaak tot samenwerken relevant.

- Gebiedsafbakening en fysieke noodzaak

Voor zover er een fysieke noodzaak is tot samenwerking zal de gebiedsafbakening tot weinig discussie leiden.

Het kan dan bijvoorbeeld gaan om:

- een bouwkundige eenheid die moet worden opgeknapt / uitgebreid,
- woningen of winkelruimte die moeten worden samengevoegd / vergroot.

- Gebiedsafbakening en financiële noodzaak: verevening

Bij een financiële noodzaak tot samenwerking kan een van doelen van het samenwerkingsverband zijn verevening mogelijk te maken. De gebiedsafbakening kan problemen opleveren als er binnen het plangebied een erg rendabel project is, en de eigenaren een onrendabel project buiten het plangebied willen houden. Ook andersom kan voorkomen: in de omgeving van het plangebied wordt een rendabel project gerealiseerd, en de eigenaren willen het graag binnen het gebied halen omdat er hierdoor meegeprofiteerd kan worden van de winst.

Hoe hier mee om te gaan? Vaak zal het zo zijn dat het rendabele project zijn oorsprong vindt in een wijziging van het planologische kader. Dat de gemeente daarom bepaalde vormen van verevening wil realiseren, lijkt redelijk. In het voorstel gaan we daar dan ook vanuit: de gemeente geeft bij de aanwijzing van potentiële GPSV-gebieden in hoofdlijn aan welk programma, juist ook gericht op de vereveningsmogelijkheden, gerealiseerd moet worden in het gebied. De gebiedsafbakening is hier een afgeleide van. Een randvoorwaarde hierbij is de financiële uitvoerbaarheid.

- Gebiedsafbakening en functionele noodzaak

Indien sprake is van een functionele noodzaak tot samenwerking zal de precieze gebiedsafbakening ook moeizaam kunnen zijn. Als een van de doelen van het samenwerkingsverband een verbetering is van de branchering van een winkelgebied en er bijvoorbeeld net buiten het plangebied ook panden zijn die een winkelfunctie kunnen krijgen, dan kan een bepaalde ontwikkeling daar ook impact hebben op de panden binnen het plangebied.

Indien er sprake is van wijzigingen in de functionele structuur dan is een onderbouwd plan noodzakelijk dat de gebiedsafbakening motiveert. Dat treedt bijvoorbeeld op bij:

1. Een vernieuwing c.q. vergroting van een centrumgebied;
2. Het tegengaan van overlastgevende functies;
3. Beoogde differentiatie van de woningvoorraad.

Ter onderbouwing zal de gemeente een ruimtelijk-economisch onderzoek kunnen gebruiken, waarin een economische visie wordt opgesteld (bijvoorbeeld een detailhandelsvisie).

Voorgesteld wordt dat de gemeente bij de aanwijzing van potentiële GPSV-gebieden in hoofdlijn aangeeft welk functioneel programma gerealiseerd moet worden in het gebied. De exacte gebiedsafbakening is hier een afgeleide van.

Voor zover in de omgeving alleen ongewenste ontwikkelingen moeten worden tegengegaan, en geen actieve bijdrage van de eigenaren moet worden verwacht, zal het niet nodig zijn deze eigenaren in het samenwerkingsverband te betrekken. De gemeente kan dan via andere maatregelen (flankerend beleid) tegengaan dat deze ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden. Hierover kunnen bij de erkenning in het convenant tussen gemeente en samenwerkingsverband afspraken worden gemaakt.

De aanwijzing van gebieden

De aanwijzing van gebieden zelf gebeurt door de gemeente, waarbij de grens mogelijkerwijs globaal wordt aangegeven, maar in elk geval wel het beoogde programma wordt vastgesteld.

Hoewel er raakvlakken zijn met de ruimtelijke ordening, lijkt aansluiten bij een ruimtelijke planfiguur minder voor de hand te liggen:

- een structuurvisie kent geen rechtsgevolgen, dus er kan dan geen rechtsbescherming worden opengesteld tegen de aanwijzing;
- een bestemmingsplan leent zich wel voor de gebiedsaanwijzing, maar niet voor het opnemen van het programma (hoogstens in de plantoelichting, maar dan kan er geen rechtsbescherming worden opengesteld tegen het programma).

Daarom wordt voorgesteld dat de aanwijzing van gebieden plaatsvindt als besluit op basis van de gemeentelijke GPSV-verordening.

Bij de aanwijzing van GPSV-gebieden is het denkbaar dat de gemeente overgaat tot vestiging van een voorkeursrecht, om te voorkomen dat vastgoed in het plangebied in handen van derden komt. Dit kan op eigen initiatief, op verzoek van de eigenaren maar ook op verzoek van een derde (bijvoorbeeld een woningcorporatie). Er zullen dan wel duidelijk afspraken moeten worden gemaakt over de risico's.

De bestaande regeling uit de Wet Voorkeursrecht Gemeenten maakt, voor zover het beoogde gebruik afwijkt van de bestemming dan wel sprake is van moderniseringsgebieden vestiging van een voorkeursrecht in deze gevallen mogelijk; hier is geen aparte wettelijke bevoegdheid voor nodig.

8.3 Het formele proces: de draagvlakbepaling

Voorwaarde om het instrument te kunnen gebruiken is dat het merendeel van de eigenaren er achter staat. Alleen dan ontstaan er mogelijkheden om andere eigenaren te dwingen tot deelname ('de stok achter de deur'). Daarom is het nodig dat er een procedure is om het draagvlak onder de eigenaren te bepalen. Dit gebeurt op basis van de programmatische uitgangspunten voor het project.

Bepaling draagvlak

De vraag is welke eisen aan het draagvlak moeten worden gesteld: hoeveel eigenaren moeten voor het project zijn voordat het door kan gaan; wanneer kan de meerderheid de minderheid dwingen mee te doen?

Hierbij is gekeken naar vergelijkbare regelingen waar ook sprake is van meerderheidsbesluiten door eigenaren:

- Bij het gewijzigde appartementsrecht wordt uitgegaan van 80% van de appartementseigenaren dat het eens moet zijn met een voorstel (BW boek 5 art. 139 lid 2).
- Bij de stemming in het kader van de Landinrichting (ten behoeve van de herverkaveling) wordt gewerkt met een enkele meerderheid als eis aan het doorgaan van het project (of qua aantal, of qua oppervlakte; zie art. 61 Landinrichtingswet).
- Bij Business Improvement Districts (bijvoorbeeld in the UK) wordt gewerkt met een dubbele meerderheid.

Daarbij zijn er verschillende criteria om de stemverhouding te bepalen:

1. op basis van aantallen eigendommen,
2. op basis van m2 (bebouwd) grondoppervlak / vloeroppervlakte, en
3. op basis van waarde van het onroerend goed.

Voorkomen moet worden dat bij de draagvlakbepaling onvoldoende recht wordt gedaan aan de belangen van de individuele eigenaren. Het is ongewenst als bijvoorbeeld een grote eigenaar (bijvoorbeeld een woningcorporatie) al snel de overige eigenaren kan dwingen om mee te doen. Daarom gaat onderstaand voorstel uit van een dubbele meerderheid, zowel qua aantallen eigenaren als qua omvang van het bezit.

De vraag is hoe de omvang van het bezit het beste kan worden bepaald. Zowel de oppervlakte als de waarde komen hiervoor in aanmerking. Het gebruik van de oppervlakte voor de stemverhouding heeft echter als nadeel dat geen rekening wordt gehouden met verschillen in functie en daarmee het financiële belang. Zo zou in een winkelcentrum met enkele lagen woningen boven de winkels de stem van de eigenaren van de winkelruimten slechts een beperkt gewicht in de schaal leggen, terwijl hun financiële belang waarschijnlijk veel groter is.

Bij gebruik van de waarde van het onroerend goed wordt hier beter rekening mee gehouden. Problematisch is dat de waarde echter lastig te bepalen is. De WOZ-gegevens zijn hiervoor niet bedoeld, dus zal een aparte taxatie moeten plaatsvinden, die niet alleen veel werk maar ook extra kosten met zich meebrengt die in het dit stadium van het proces een te grote drempel kunnen vormen (met als risico dat de GPSV-organisatie niet van de grond komt). Problematisch is verder dat de waarde ook rekening houdt met achterstallig onderhoud. Een eigenaar die veel heeft geïnvesteerd zou een grotere stem krijgen dan een eigenaar die weinig heeft geïnvesteerd, terwijl van de laatste uiteindelijk een hogere bijdrage in de vernieuwingskosten wordt verwacht.

Daarom wordt voorgesteld als tweede criterium uit te gaan van de gecorrigeerde oppervlakte. Een onroerend goed deskundige (bijvoorbeeld taxateur of makelaar) wordt gevraagd voor het betreffende gebied verhoudingsgetallen vast te stellen voor de verschillende bestemmingscategorieën in het plan (bijvoorbeeld wonen, winkels, horeca). Op basis hiervan worden gecorrigeerde oppervlakten berekend, die zullen worden gebruikt bij de bepaling van het draagvlak. Dus als de waarde van een vierkante meter winkelruimte in het betreffende gebied zich verhoudt als 3:1 met de waarde van een vierkante meter woonruimte, dan zal de stem van een eigenaar van 100 m² winkelruimte twee keer zoveel tellen als de stem van een eigenaar van een woning van 150 m². Er is een uitzondering op de eis van een dubbele meerderheid. Een grote eigenaar kan alleen de andere eigenaren dwingen als deze meer dan 80% van de gecorrigeerde oppervlakte in bezit heeft.

In dit voorstel wordt van de volgende criteria bij de stemming voor de oprichting van een premium VvE uitgegaan:

- er is een wettelijke ondergrens; hierbij kan gekozen worden uit twee situaties:
 - o Er is sprake van een dubbele meerderheid (zowel qua aantal eigenaren als qua oppervlakte)
 - o Meer dan 80% van de gecorrigeerde oppervlakte is in handen van een of enkele eigenaren die voorstander zijn.Is een van deze twee situaties van toepassing, dan mag het instrument GPSV worden ingezet.
- Gemeenten krijgen de mogelijkheid een hogere eis te stellen. Dit kan afhankelijk zijn van het soort probleem en de omvang van het gebied. Een meerderheid van 80% zoals bij besluitvorming binnen het reguliere appartementsrecht is hier niet noodzakelijk; bij het gebruik van GPSV is er immers ook nadrukkelijk een publiek belang (en een publieke toets) die het doorgaan van het project rechtvaardigt. Vergelijk de landinrichting waarbij bij sommige vormen (bijvoorbeeld de herinrichting) zelfs helemaal geen stemming nodig is.

Procedure van stemming

De stemming om het draagvlak te bepalen moet georganiseerd worden in opdracht van de initiatiefnemers. De wijze van stemming dient via een vooraf bepaalde procedure te gaan die gebaseerd is op een zorgvuldige wijze van werken.

De zorgvuldigheid heeft betrekking op de volgende aspecten:

- inhoudelijk (helder aangeven waar het om gaat, zowel programmatisch als financieel);
- organisatorisch (hoe de stappen worden gezet en vastgelegd, een van de stappen is de onafhankelijke bepaling van de verhoudingsgetallen voor de gecorrigeerde oppervlakteberekening);
- communicatief (hoe berichtgeving geschiedt).

Bij het besluit over de erkenning zal de gemeente nagaan of deze procedure zorgvuldig is verlopen.

In de gemeentelijke GPSV-verordening kan worden opgenomen welke procedure door de eigenaren gevolgd moet worden. Eventueel kan de notaris hier een controlerende rol vervullen.

Draagvlak bij derden

Naast de eigenaren zijn er ook derde partijen belanghebbend bij het instellen van een GPSV-organisatie.

Allereerst betreft dit de hypotheekbanken. Een eigenaar zal vaak geen "ja" kunnen zeggen tegen een GPSV-project zonder toestemming van de hypotheekbank. De verwachting is dat een hypotheekbank deze toestemming wel zal geven; de toetreding tot de GPSV-organisatie zorgt voor bescherming van het onderpand.

Verder zijn eventuele huurders van belang. Deze krijgen geen specifieke positie bij de draagvlakbepaling. Wel is het zo dat de huurders tegen het besluit tot aanwijzing van een gebied of bij het besluit tot erkenning van een GPSV-organisatie bezwaar kunnen maken. Door deze werkwijze zal in de praktijk het huurdersbelang vroegtijdig in het proces aandacht krijgen opdat ook bij deze groep draagvlak ontstaat (zie ook de volgende paragraaf).

8.4 Stimuleren initiatief

Er is een viertal elementen dat gezamenlijk kan zorgen voor een goed en breed gebruik van het instrument GPSV, Namelijk:

- een goede regeling;
- het opzetten van een zorgvuldig proces;
- het verleiden tot gebruik door aantrekkelijke faciliteiten te bieden, en
- het dingen tot samenwerking.

Goede regeling

De aanwijzing als GPSV-gebied door de gemeente zal in bepaalde gevallen een eigenareninitiatief kunnen uitlokken. Het feit dat de regeling bestaat kan in gebieden waar sprake is van een tamelijk overzichtelijke situatie ('eenvoudige' problematiek en gelijkwaardige eigenaren) tot gevolg hebben dat slechts een duwtje nodig is om eigenaren te laten samenwerken.

Een nauwkeurig opgebouwde regeling biedt immers aan eigenaren de zekerheid van een zorgvuldig proces onder regie van de overheid waarbij rekening gehouden wordt met verschillende belangen. Een belangrijk element is dat het zogenaamde freeriders-gedrag voorkomen kan worden. De uniforme regeling zal het voor hypotheekverschaffers ook aantrekkelijk maken om mee te doen.

Anders zal dit liggen in gebieden waar sprake is van een hoge complexiteit (verschillende groepen eigenaren, verschillende en/of complexe problemen). De verwachting is, mede gebaseerd op de ervaringen uit de praktijk, dat hier aanvullende maatregelen en faciliteiten nodig zullen zijn om het ontstaan van samenwerking te stimuleren.

Stap voor stap benadering

In gebieden met een grote complexiteit in de structuur van de soorten eigenaren en/of de aard en omvang van de problematiek, kan een aanpak alleen succesvol verlopen als er een (zeer) zorgvuldig proces aan ten grondslag ligt. Hierbij zal het initiatief vaak door een derde partij genomen moeten worden (door of in opdracht van gemeente, corporatie, wijkontwikkelingsmaatschappij en/of ontwikkelaar).

In algemene zin zal op basis van een pandgewijze en goed gedocumenteerde wijze gewerkt moeten worden. Communicatie zal individueel en persoongericht moeten plaatsvinden, zowel ten aanzien van de eigenaren als de gebruikers. Het toewerken naar een gezamenlijk optrekken is hierbij het doel. In de praktijk zal dit proces zich kenmerken door het stap voor stap werken aan het op- en uitbouwen van een eigenarenorganisatie tot het punt bereikt wordt dat in het gebied een meerderheid aanwezig is. Op basis van deze meerderheid kan dan de eventueel laatste groep onwillige eigenaren gedwongen worden tot medewerking (of uitgekocht worden).

Verleiden

Om te stimuleren dat eigenaren tot samenwerking komen, kunnen verschillende faciliteiten ingezet worden. In paragraaf 5.3 is dit al aan de orde gesteld. Hier worden deze kort genoemd:

- Het beschikbaar stellen van subsidies/achtergestelde leningen om tot planvorming te komen.
- Het aanbieden van ondersteuning (technisch, juridisch, organisatorisch).
- De kosten voor de planontwikkeling, de organisatie van de stemming, etc. kunnen later, als de GPSV-organisatie tot stand komt, ten laste van het project worden gebracht.
- Het bieden van de fiscale voordelen aan de GPSV-organisatie, zoals die van de WOM-regeling (geen dubbele overdrachtsbelasting).
- Het aanbieden van aantrekkelijke leningen (GPSV-hypotheek).

Dwingen

Naast verleidingsmiddelen is het voor de werking van de regeling van belang dat er ook dwangmiddelen aanwezig zijn die het voor eigenaren (financieel) onaantrekkelijk maken om niet mee te werken. Hierbij kan gedacht worden aan een meer gerichte inzet van het beschikbare instrumentarium van de gemeente (bijvoorbeeld aanschrijving of onteigening), al zijn deze instrumenten lang niet altijd toepasbaar (vergelijk paragraaf 5.3). Maar vooral een extra financiële prikkel lijkt hier nodig. In paragraaf 5.3 is al het voorstel gedaan om te komen tot een zogenaamde *Verplichte Investeringsreservering*.

Indien eigenaren uit een GPSV-gebied binnen een bepaalde periode niet tot een initiatief komen (bijvoorbeeld twee jaar), of als het niet lukt om tot een meerderheid van eigenaren te komen, zou voor de gemeente de mogelijkheid kunnen bestaan om aan alle eigenaren in het gebied een Verplichte Investeringsreservering op te leggen.

De heffing zou bruikbaar kunnen zijn bij situaties van achterstallig onderhoud; bij andere noodzakelijke vernieuwingsmaatregelen is de heffing complexer of niet aan de

orde. De precieze vormgeving en toepassingsmogelijkheden van de heffing vergt nadere uitwerking (zie ook paragraaf 5.3).

Impressie Eikendonk (Den Bosch)



9 Plaats en inhoud van een wettelijke regeling

9.1 Inleiding

In dit rapport is een nieuwe wettelijke regeling voorgesteld. Van belang is aan te geven waar deze regeling nu opgenomen moet worden en wat de inhoud is van de diverse wetwijzigingen. In dit hoofdstuk wordt daarvoor een voorstel gedaan. Allereerst wordt het systeem op hoofdlijnen geschetst, vervolgens wordt ingegaan op de verschillende onderdelen.

9.2 Systeem op hoofdlijnen

Voor de nieuwe regeling is een wetwijziging nodig, waarmee een nieuwe regeling voor gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing wordt geïntroduceerd.

De regeling gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing (GPSV) maakt het nodig dat een aantal bestaande wetten wordt gewijzigd:

- Een wijziging van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek: de introductie van een mogelijkheid onroerend goed samen te voegen tot een bijzondere vorm van mede-eigendom, waarbij – indien nodig - tegelijkertijd voor het beheer van dit mede-eigendom een ‘premium vereniging van eigenaars’ wordt ingesteld.
- Een wijziging van een publiekrechtelijke regeling:
 - o de invulling van de goedkeuringsbevoegdheid van voorgenomen samenvoegingen op grond van de nieuwe regeling in boek 5 BW,
 - o de condities waaronder publiekrechtelijke bevoegdheden ten gunste van een premium vereniging van eigenaars kunnen worden toegepast.
- De wijziging van een aantal omgevingswetten.

In het voorgaande is voor deze punten al behandeld wat de inhoud moet zijn van de betreffende bepalingen. Hierna worden de centrale punten hieruit aan de hand van de drie onderdelen op een rij gezet.

9.3 Inhoud wijziging boek 5 van het Burgerlijk Wetboek

De Wet gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing zorgt voor een wijziging van het Burgerlijk Wetboek. In boek 5 van het BW moeten in titel 9 op het terrein van het appartementsrecht een aantal wijzigingen worden aangebracht.

Het betreft in hoofdlijnen de volgende:

- In afdeling 1 toevoegen van een nieuw artikel (123a) waarin wordt geregeld dat eigenaren bevoegd zijn hun onroerend goed samen te voegen, waarna het gemeenschappelijk eigendom direct wordt gesplitst in appartementsrechten:

- o Dit gebeurt bij notariële akte (samenvoegings- en splitsingsakte), die wordt gemaakt op initiatief van de initiatiefnemer van het project en moet worden ondertekend door de gemeente (vergelijk de ondertekening van het plan van toedeling in de Landinrichtingswet door de rechter commissaris en de voorzitter en secretaris van de landinrichtingscommissie).
- o De notaris ziet erop toe dat notariële akte vergezeld gaat van enkele bijlagen:
 - verklaring van geen bezwaar door gemeente die betrekking heeft op gevolgde procedure en betrokken programma;
 - huishoudelijk reglement;
 - uitslag van de gehouden stemming met de stemverhoudingen en de namen van de voor- en tegenstanders.
- o De notariële akte kan betrekking hebben op:
 - instelling tijdelijke GPSV organisatie;
 - instelling beheer organisatie.
- Toevoegen van afdeling 2a: Premium vereniging van eigenaars, hierin wordt geregeld:
 - o over welke bevoegdheden de premiumvereniging van eigenaars beschikt (voor zover deze de bevoegdheden van een reguliere vereniging van eigenaars te boven gaan). Het gaat onder meer om:
 - bij normale meerderheid besluiten kunnen nemen over wijziging van de splitsingsakte (nodig i.v.m. wijzigingen in bouwvolume, wijzigingen in individuele appartementsrechten) en splitsingsreglement (tijdelijke verdeelsleutel projectkosten), voor zover deze besluiten stroken met het GPSV-programma op basis waarvan tot erkenning is overgegaan;
 - tot beëindiging (opzegging en ontbinding) kunnen overgaan van gebruiksrechten op het gemeenschappelijk eigendom (ook de delen die voor afzonderlijk gebruik bestemd zijn);
 - toestemming die appartementseigenaren nodig hebben bij voorgenomen vervreemding van hun appartementsrecht dan wel verhuur.
 - o een (tijdelijke) koopplicht voor de vereniging met betrekking tot onroerend goed in eigendom bij tegenstemmers die wensen te vervreemden;
 - o recht op compensatie door de vereniging van appartementseigenaren die gedupeerd zijn door de (tijdelijke) beperking in hun verhuurmogelijkheid.
- toevoegen van afdeling 4a: Omzetten GPSV-splitsing in reguliere splitsing: hierin wordt geregeld op welke wijze de tijdelijke organisatie voor het inhalen van de investeringsachterstand kan worden omgezet in een beheerorganisatie:
 - o dit kan op grond van een geldig besluit van het bestuur van de premium vereniging van eigenaars plaatsvinden bij notariële akte,

- o bij overschrijding an de in de notariële akte opgenomen termijn op verzoek van ten minste de helft van de eigenaren via machtiging van de kantonrechter.

9.4 Inhoud wijziging publiekrechtelijke regeling

De regeling gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing bevat tevens een wijziging van een publiekrechtelijke regeling. Het ligt voor de hand om niet een nieuwe regeling te maken, maar aan te sluiten op een bestaande regeling. In aanmerking lijken te komen:

- de Wet stedelijke vernieuwing (een wet die beoogt bij stedelijke vernieuwing een meer samenhangende, interactieve en innoverende aanpak mogelijk te maken – dit heeft momenteel betrekking op het financiële kader, maar zou kunnen worden uitgebreid met het organisatorische kader), of
- de Wet ruimtelijke ordening (met de incorporatie van het onderdeel grondexploitatie in deze wet gaat de reikwijdte van de wet verder dan alleen ruimtelijke ordening maar wordt ook de uitvoerbaarheid onderdeel van de wettelijke regeling). In de publiekrechtelijke regeling wordt de rol van de gemeente ten opzichte van de GPSV-organisatie geregeld. Hiertoe wordt een nieuw hoofdstuk toegevoegd.

In hoofdlijnen worden de volgende punten in dit hoofdstuk geregeld:

- De gemeente is verplicht een GPSV-verordening vast te stellen. In de wet wordt bepaald wat hierin in elk geval moet worden geregeld:
 - o Procedure voor de aanwijzing van GPSV-gebieden door de gemeente en vaststelling van het bijbehorende programma (volgens art. 3.4 Awb); hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen gebieden die in aanmerking komen voor de premium status en gebieden waar een gewone VvE kan worden ingesteld.
 - o Nadere eisen aan de procedure die gevolgd moet worden bij een stemming onder eigenaren.
 - o Indien wordt afgeweken van de minimale eisen, de door de gemeente gewenste meerderheden voordat een verklaring van geen bezwaar zal worden afgegeven.
 - o De procedure voor de afgifte van een verklaring van geen bezwaar, inclusief een eventuele integriteitstoets onder de eigenaren.
- De ondergrens van de meerderheden die nodig zijn om de verklaring van geen bezwaar af te kunnen geven voor instelling van een GPSV-organisatie
 - o Een dubbele meerderheid van 50% aantal en 50% van de gecorrigeerde oppervlakte, of:
 - o Een meerderheid van 80% van de gecorrigeerde oppervlakte.
- De vormvereisten aan de verklaring van geen bezwaar.

- De bevoegdheid een concessieovereenkomst te sluiten met een premium vereniging van eigenaars over de inzet van publiekrechtelijke bevoegdheden en de bijbehorende rechtsbescherming.
- Hiernaast is de rol van de gemeente geregeld bij instelling van een 'gewone' beheerorganisatie.
- De bevoegdheid van de gemeente over te gaan tot een jaarlijkse verplichte investeringsreservering bij eigenaren in een aangewezen GPSV-gebied in nader gespecificeerde situaties en de voorwaarden die aan het gebruik van deze bevoegdheid gesteld worden.

9.5 Inhoud wijziging omgevingswetten

Als onderdeel van het wetgevingsproces zullen tenslotte ook een aantal andere wetten moeten worden aangepast. De belangrijkste zijn:

- Boek 7 van het BW: er wordt in titel 4 een opzeggings- en ontbindingsgrond van huurcontracten toegevoegd, namelijk de realisatie van een plan door een GPSV-organisatie.
- Onteigeningswet:
 - o aan art. 77 wordt als onteigeningsmogelijkheid toegevoegd de onteigening van een eigenaar die een gemeentelijke integriteittoets, als onderdeel van de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar voor een GPSV-project, niet heeft doorstaan.
 - o aan art. 77 lid 1 wordt toegevoegd de onteigening ten name van een GPSV-organisatie.
- Wet op de belastingen op het rechtsverkeer:
 - o Aan hoofdstuk 2 artikel 15 (vrijstellingen) wordt toegevoegd:
 - De verkrijging van vastgoed door een GPSV-organisatie.

Een schematische weergave van het bouwblok

| | | | | | | | | | |
|------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|------------|
| Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje |
| Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje |
| Licht geel | Licht geel | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Oranje | Licht geel | Licht geel |

Het bouwblok bestaat uit 30 eenheden, 36 hiervan (oranje) betreffen woonruimten, de rest winkelruimten (licht geel); 5 opgangen (vette lijnen) zorgen voor de ontsluiting van de eenheden.

Eigendomssituatie van het bouwblok

| | | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Hwo | Ewo | Hwo | Ewo | Hwo | Ewo | Hwo | Ewi | Hwo | Hwo |
| Hwo | Ewo | Ewo | Hwo | Hwo | Hwo | Hwo | Hwo | Hwo | Ewo |
| Hwi | Ewi | Hwo | Ewo | Hwo | Hwo | Hwo | Ewo | Ewi | Hwi |

Met kleuren zijn de verschillende eigenaren in het blok weergegeven. Sommige eenheden zijn verhuurd, andere worden gebruikt door de eigenaar. Vaak is sprake van splitsing in appartementen; in drie panden is dit niet het geval.

Hwo = woning en verhuurd

Ewo = woning, in gebruik door (appartement)s eigenaar

Hwi = winkelruimte en verhuurd

Ewi = winkelruimte, in gebruik door (appartement)s eigenaar

Schematische weergave van enkele opvallende eigenaren

| | | | | | | | | | |
|-----|-----|-------|------|------|-------|------|-------|-----|------|
| Wit | Wit | Grijs | Wit | Rood | Wit | Rood | Wit | Wit | Rood |
| Wit | Wit | Wit | Rood | Rood | Grijs | Rood | Grijs | Wit | Wit |
| Wit | Wit | Grijs | Wit | Rood | Grijs | Rood | Wit | Wit | Wit |

rood = in eigendom bij woningcorporatie

grijs = in eigendom bij Slechterwoon

10 GPSV in de praktijk

10.1 Inleiding

Hoe zou de voorgestelde regeling in de praktijk kunnen werken? Als onderdeel van het onderzoek hebben we aan de hand van een fictief praktijkvoorbeeld de mogelijke inkleuring van de regeling geconcretiseerd. Doel was enerzijds in discussie met de diverse partijen concreet te laten zien hoe de nieuwe regeling kan werken, en anderzijds aan de hand van dit gedachte-experiment eventuele lacunes in het ontworpen systeem op te sporen. Omdat ook voor lezers van dit eindrapport het voorbeeld illustratief is, laten we het in dit hoofdstuk kort de revue passeren. Het hoofdstuk eindigt met enkele kanttekeningen om het voorbeeld in het juiste perspectief te plaatsen.

10.2 Fictief voorbeeld verbetering woonblok

Het voorbeeld heeft betrekking op een particulier woningverbeteringsproject. Op de bladzijde hiernaast is schematisch een woonblok weergegeven.

Schets van de uitgangssituatie

Het betreft een bouwblok van 3 lagen woningen met een kap; het blok is 10 units breed en bevat in het totaal 30 eenheden. Hiervan zijn er 26 in gebruik als woonruimte en 4 als winkelruimte. Twee van deze zijn in gebruik bij overlastgevend bedrijf. De diverse wooneenheden zijn ontsloten via een aantal portieken: er zijn 5 centrale opgangen die steeds elk 6 eenheden ontsloten.

De eigendomsverhoudingen in het blok zijn als volgt. Drie van de units zijn niet gesplitst, de rest is steeds per unit gesplitst in appartementen. Er zijn daardoor zeven verenigingen van eigenaren in het blok; zes hiervan zijn "slapend", een ervan is in handen van één eigenaar.

Niet alle eenheden zijn ook in gebruik bij de eigenaar. Er zijn in het blok 9 eigenaren/bewoners van een eenheid te vinden en 2 eigenaar/ondernemer van een eenheid. Verder zijn er in het blok zijn 17 huurders van woonruimte te vinden, en 2 huurder/ondernemer van een winkelruimte. Die eigendomsverhoudingen zijn in het schema hiernaast weergegeven.

Het blok bevat een tweetal opvallende eigenaren. In het derde schema hiernaast is dit geïllustreerd. Allereerst betreft dit een woningcorporatie, die in het gebied de laatste jaren actief bezit heeft verworven. In dit blok heeft de corporatie een ongesplitst pand in eigendom en daarnaast 5 appartementen (totaal: 8 eenheden).

Naast de corporatie is er nog een andere opvallende eigenaar in het blok te vinden, een private verhuurder met de naam "Slechterwoon" die in het totaal 5 eenheden verhuurt.

Het blok kent een aantal problemen. Allereerst is sprake van achterstallig onderhoud: concreet betekent dit dat het dak nodig aan onderhoud toe is: op verschillende plekken is sprake van lekkage. Ook is er een probleem in de portieken. De trappen vertonen diverse scheuren. En tenslotte is er een probleem met de ophangconstructie van de balkonnen. Hieraan moet uit veiligheidsoverwegingen onderhoud uitgevoerd worden.

Naast dit fysieke probleem is er in het blok ook sprake van ongewenst gebruik. Allereerst vindt in de panden van "Slechterwoon" overbewoning plaats. De woningen worden door teveel mensen gebruikt. Hierdoor ontstaan ook gevaarlijke situaties. Twee van de winkels zorgen ook voor overlast: ze worden gebruikt als belwinkel, trekken veel mensen aan en zijn zeer lang geopend. De woningen in het blok zijn moeilijk verkoopbaar. Het woningtype sluit ook slecht aan op de vraag: in de wijk is juist behoefte aan grotere woningen, deze woningen zijn relatief klein.

Noodzakelijke maatregelen in het blok:

- Onderhoud portieken
- Onderhoud dak
- Onderhoud balkonnen
- samenvoeging van woningen
- optoppen van het blok (extra etage erop)
- beëindigen van het overlastgevend gebruik door belwinkels.
- beëindigen van overbewoning

Om de problemen in het blok aan te kunnen pakken, is er sprake van een noodzaak tot samenwerken. Allereerst is er een *fysieke noodzaak*. Om de portieken en het dak aan te kunnen pakken zijn meerdere eigenaren nodig waartussen afspraken gemaakt moeten worden. Ook wijziging van het woningtype door samenvoeging van woningen en eventueel het optoppen van het blok (extra etage erop) kan niet zonder medewerking van andere eigenaren.

Er is ook een *functionele noodzaak* tot samenwerking. Dit betreft dan het beëindigen van het overlastgevend gebruik, met name van winkels.

Tenslotte is er ook een *financiële noodzaak*. Door het optoppen ontstaat extra bouwvolume in het blok. De opbrengsten die dit met zich meebrengt minus de kosten kunnen gebruikt worden als (beperkte) bijdrage in kosten elders binnen het bouwblok. Daarnaast leidt een gezamenlijke aanpak tot een kostenvoordeel bij de betrokkenen, omdat de aannemer een scherpere prijs kan offeren als het blok in een keer aangepakt kan worden.

Mogelijkheden van bestaande instrumenten

Hoe kan dit blok worden aangepakt? Het mooiste zou zijn als dat integraal zou gebeuren, dus zowel de fysieke als functionele problemen zouden worden aangepakt. Dat is echter heel lastig: een integrale aanpak lukt alleen als elke eigenaar en huurder ja zegt tegen de voorgenomen maatregelen in het blok. Zegt een persoon nee, dan is de integrale uitvoering van het plan van de baan.

Voor de verschillende onderdelen van de aanpak zijn er soms wel wat mogelijkheden om een weigerachtige individuele rechthebbende te dwingen. Achtereenvolgens passeren hieronder de verschillende noodzakelijke ingrepen:

- *Achterstallig onderhoud*
Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen wel en niet VvE-grens overstijgende noodzakelijke ingrepen. Bij de eerste gaat het dan om aanpak van het dak en de portieken. In beide gevallen bestaat de mogelijkheid om, als het niet lukt medewerking te krijgen, de gemeente te vragen om tot aanschrijving over te gaan. Er is bij de VvE-grens overstijgende ingrepen al snel sprake van een spoedeisend belang om het gezamenlijk aan te pakken. Dat is anders bij de niet VvE-grens overstijgende maatregelen (hier de balkonconstructies): ook hier kan aanschrijving plaatsvinden, maar bloksgewijze aanpak is lastig afdwingbaar en daarmee komt kostenvoordeel door uitvoering voor hele blok in een keer in gevaar.
- *Ongewenst gebruik*
De gemeente kan de overbewoning in de panden van Slechterwoon eventueel via de Wet Victoria aanpakken. De huidige eigenaren in het blok kunnen dit nauwelijks zelf (er zijn hoogstens beperkte mogelijkheden via de bestaande kleine VvE's). De belwinkels zijn nauwelijks aan te pakken, tenzij er illegale activiteiten plaatsvinden; ook hier bieden de bestaande VvE's nauwelijks mogelijkheden.
- *Functie*
Voor optoppen moet iedereen in het blok mee willen doen. Dit is niet afdwingbaar met bestaande instrumenten.
Ook samenvoeging van woningen is niet afdwingbaar: binnen de VvE moet 80% voorstander zijn (en dus hier iedereen). Als de maatregel horizontale samenvoeging betreft zal ook de naastliggende VvE mee moeten willen doen.
De enige manier om medewerking af te dwingen is als de gemeente wordt gevraagd tot onteigening over te gaan.
- *Verevening*
Verevening is niet afdwingbaar; om dit te kunnen bereiken zal iedereen in het blok mee moeten doen.

Concluderend: het is onmogelijk om de eigenaren te verplichten tot integrale aanpak van het blok over te gaan. Alleen met veel inspanning en geld van de overheid kan dit lukken.

Mogelijkheden van GPSV: totstandkoming

Wat zou GPSV kunnen betekenen voor deze casus? Dat wordt geschetst op basis van een aantal aannamen over wat er in werkelijkheid zou kunnen gebeuren.

De gemeente zal allereerst moeten besluiten op basis van de GPSV-verordening over te gaan tot aanwijzing van het gebied als GPSV-gebied. De gemeente neemt dit besluit, en stelt bij de aanwijzing een aantal randvoorwaarden aan het kunnen gebruiken van het instrument:

- voor hele blok moet één GPSV-organisatie worden opgericht;
- qua besluitvorming zal de gemeente een dubbele meerderheid als eis hanteren;
- de GPSV-organisatie zal moeten overgaan tot het opheffen van achterstallig onderhoud, de realisatie van grotere woningen en de vergroten van de leefbaarheid in het gebied.

Op basis van de aanwijzing besluit (in onze casus) de woningcorporatie het initiatief te nemen tot vernieuwing van het blok. Voor eigen rekening en risico wordt het programma verder uitgewerkt tot een globaal plan. Dit bevat de volgende maatregelen:

- het blok zal worden opgetopt;
- een aantal woningen zal worden samengevoegd;
- er komt straks een VvE voor het hele blok;
- voor winkels zullen andere huurders worden gezocht;
- het dak wordt vernieuwd;
- de portiektrappen worden vernieuwd;
- de balkonophangconstructies worden aangepakt.

Daarna gaat de woningcorporatie op zoek naar draagvlak voor het plan. Ze benadert andere eigenaren in het blok op basis van het uitgewerkte programma. De dubbele meerderheid in dit plan betekent een meerderheid qua aantallen eigenaren en qua gecorrigeerde oppervlakte; een onafhankelijke taxateur wordt gevraagd om de verhouding vast te stellen tussen de waarde van woonoppervlakte en van winkeloppervlakte en deze concludeert dat de verhouding 1:1,5 is.

De woningcorporatie zelf beschikt al over 8 eenheden in het plangebied. Het lukt de corporatie één andere grote eigenaar met drie eenheden mee te krijgen, en vervolgens 5 individuele eigenaren. Nu beschikt ze over 16 eenheden die achter het plan staan. De gecorrigeerde oppervlakte van deze 16 eenheden is 16,5 (er is een winkelruimte bij); de gecorrigeerde totale oppervlakte is 32.

Maar de eis is dus dat een 'dubbele' meerderheid het plan ziet zitten. Die is er nog niet, er is weliswaar een meerderheid qua gecorrigeerde oppervlakte, niet qua aantal eigenaren. De corporatie gaat daarom in gesprek met 1 extra individuele eigenaar; die besluit mee te doen.

Inmiddels is in principe overeenstemming met 8 van de 14 eigenaren en 55% van de gecorrigeerde oppervlakte (17 van de 30 eenheden, waaronder een winkelruimte); de dubbele meerderheid lijkt gehaald.

Vervolgens moet dit ook geformaliseerd worden. Daartoe vraagt de woningcorporatie een GPSV-servicebureau om een stemming te organiseren onder de eigenaren. Deze stemming heeft als resultaat:

- 9 eigenaren voor (64%, een eigenaar meer dan verwacht stemt voor)
- 58% van de gecorrigeerde oppervlakte voor

Uitslag stemming

| | | | | | | | | | |
|------------|------------|-----|------------|------------|------------|------------|------------|-----|------------|
| <u>Hwo</u> | <u>Ewo</u> | Ewo | <u>Ewo</u> | <u>Hwo</u> | <u>Ewo</u> | <u>Hwo</u> | Ewo | Hwo | <u>Hwo</u> |
| <u>Hwo</u> | <u>Ewo</u> | Ewo | <u>Hwo</u> | <u>Hwo</u> | Ewo | <u>Hwo</u> | Ewo | Hwo | <u>Ewo</u> |
| <u>Hwi</u> | Ewi | Ewo | Ewo | <u>Hwo</u> | Ewo | <u>Hwo</u> | <u>Ewo</u> | Ewi | Ewi |

Vet en onderstreept zijn de eenheden waarvan de eigenaar heeft voorgestemd.

Nu er sprake is van voldoende draagvlak, kan de GPSV-organisatie worden ingesteld. De woningcorporatie legt daartoe aan gemeente voor:

- Het gemaakte programma (GPSV-programma) voor het blok.
- De resultaten van een peiling onder de eigenaren.

Op basis hiervan besluit de gemeente tot erkenning van de organisatie over te gaan.

Verder vraagt de corporatie de gemeente om te helpen bij onderdelen van de aanpak; hiertoe wordt een convenant gesloten:

- De gemeente zal voor 4 bewoners vervangende woonruimte ter beschikking stellen.
- De gemeente zal zonodig eigenaar/ondernemer onteigenen van belwinkel die niet goed presteerde op de integriteitstoets.
- De gemeente zal garant staan voor leningen i.v.m. financiering verbetering.

De corporatie gaat naar de notaris met de (op verzoek door de GPSV-serviceorganisatie gemaakte) samenvoegings- en splitsingsakte. Deze gaat vergezeld van de uitslag van de stemming, het huishoudelijk reglement van de "premium VvE" en een verklaring van geen bezwaar van de gemeente. Vervolgens ontstaat het nieuwe mede-eigendom en wordt de premium VvE opgericht.

Mogelijkheden van GPSV: uitvoering

Na de totstandkoming van de GPSV-organisatie geeft een van de tegenstemmers aan dat hij niet mee wil doen met de gezamenlijke planuitvoering. Hij biedt zijn pand binnen 2 maanden te koop aan. De GPSV-organisatie koopt het pand vervolgens aan, conform de wettelijke plicht.

Vervolgens gaat de GPSV-organisatie aan het werk. De premium VvE wordt bijeengeroepen en besluit met enkelvoudige meerderheid (qua gecorrigeerde oppervlakte) het programma verder uit te werken, gericht op

- optoppen,
- opheffen achterstallig onderhoud,
- opzeggen huurcontract van twee belwinkels, en
- samenvoeging van twee woningen.

Twee eigenaar-verhuurders zullen i.v.m. samenvoeging worden uitgekocht; aan hen wordt een bod gedaan.

Het uitgewerkte programma maakt het mogelijk tot uitvoering van werkzaamheden over te gaan. Namens de gezamenlijke eigenaren wordt op basis van de stemming over dit uitgewerkt plan opdracht verleend tot:

- opheffen achterstallig onderhoud,
- optoppen,
- fysieke maatregelen die nodig zijn om woningen samen te voegen, en
- weer verhuurbaar maken van de twee winkelruimten.

Bij de uitvoering wordt ook een beroep op de gemeente gedaan, conform de in het convenant gemaakt afspraken. De gemeente wordt gevraagd om één eigenaar verhuurder te onteigenen (door samenvoeging kan hij eigendom niet behouden) en het lukt niet minnelijk tot overeenstemming te komen. Voor het uitkopen van de belwinkel is geen hulp nodig: dit lukt via minnelijk overleg met de corporatie. Verder wordt gebruik gemaakt van het aanbod van de gemeente om vervangende huisvesting te regelen voor 4 huurders. Ook staat de gemeente garant voor leningen aan aantal minder draagkrachtige eigenaren.

De kosten van het project moeten vervolgens verrekend worden. Hiertoe worden eerst de totale kosten na afloop van het project bepaald. De volgende kosten kunnen verrekend worden:

- Kosten van de initiatieffase (door corporatie gemaakt); voor zover door gemeente geaccordeerd bij erkenning.
- Kosten van de planontwikkeling.
- Kosten van de planuitvoering (fysieke maatregelen, tijdelijke huurdering, aankopen vastgoed).
- Kosten voor het maken van nieuwe organisatiestructuur.

De kosten worden vervolgens verdeeld naar rato van de waardetoeename per eigenaar. Er wordt daarbij dus gecorrigeerd voor feit dat op enkele plekken al balkononderhoud had plaatsgevonden.

Mogelijkheden van GPSV: beheer

De premium VvE stelt vervolgens een gewijzigd splitsingsreglement vast, conform de nieuwe situatie (samengevoegde woningen en opgetopt blok). Ook wordt het huishoudelijk reglement voor de "normale" VvE gemaakt. Daarbij zijn de eigenaren verplicht jaarlijks geld te storten in een onderhoudsfonds. De "gewone" VvE schakelt een professionele beheerder in.

10.3 Kanttekeningen

Het in dit hoofdstuk behandelde voorbeeld schetst hoe GPSV zou kunnen werken. Er zijn keuzes gemaakt ten aanzien van de toevallige invulling. De werkelijkheid zou natuurlijk anders kunnen uitpakken.

In dit voorbeeld speelt de woningcorporatie een grote rol als trekker. Maar wat als de woningcorporatie niet thuis had gegeven? Hoe had het project dan van de grond kunnen komen? In het in dit rapport gepresenteerde voorstel wordt de mogelijkheid van een "verplichte investeringsreservering" als overweging meegegeven. In het behandelde voorbeeld zou de gemeente na twee jaar kunnen besluiten zo'n reservering van toepassing te verklaren. Gevolg is dat de eigenaren jaarlijks een serieus bedrag opzij moeten zetten. Als eigenaren nog steeds niets doen, kan de gemeente zelf tot uitvoering overgaan.

Door het verplichte sparen kunnen de eigenaren ook ontdekken dat het ingrijpen onvermijdelijk is; zo kunnen ze vervolgens besluiten om een private GPSV-serviceorganisatie in te schakelen, die vervolgens tot uitvoering van het GPSV-project overgaat. Zij kunnen dan aanspraak maken op het bedrag dat zij gezamenlijk bij elkaar hebben gespaard.

In het voorbeeld is sprake van een noodzakelijke vernieuwingsingreep. Het is ook denkbaar dat geen grote investeringsachterstand weg te werken is. Het is dan mogelijk dat de eigenaren niet kiezen voor een premium-fase, maar direct naar een reguliere VvE toegaan, waarbij wel samenvoeging en professionalisering plaatsvindt.

Het voorbeeld heeft betrekking op particuliere woningverbetering. Hiernaast zijn er ook allerlei andere mogelijke toepassingen denkbaar. Het gaat dan om situaties waar gespreid eigendom de integrale uitvoering van een project in de weg staat. Denk aan:

- vernieuwing van winkelcentra,
- wonen boven winkels (realiseren van gezamenlijke ontsluiting), en
- revitalisering en beheer van bestaande bedrijventerreinen.

11 Slotbeschouwing

In dit rapport wordt een hoofdlijn gegeven van een nieuw instrument GPSV.

Dit voorstel is nadrukkelijk geen intellectuele exercitie van onderzoekers die vanachter het bureau uitgedacht hebben wat 'nodig is'. De problemen die spelen in de lokale praktijk zijn niet alleen het uitgangspunt geweest voor het vormgeven van het voorstel, maar dit voorstel is ook op verschillende momenten weer aan de lokale praktijk voorgelegd met de vraag of deze regeling inderdaad een bijdrage kan leveren aan het oplossen van vaak hardnekkige problemen veroorzaakt door de gespreide eigendomstructuur.

Om dit helder te maken is een op de praktijk gebaseerd voorbeeld uitgewerkt (zie hoofdstuk 10). Deze is ook tijdens verschillende presentaties gebruikt (begeleidingscommissie, Rotterdamse expertmeeting, overleg G-27, interne presentatie bij het Ministerie van VROM). Het voorbeeld maakte de problematiek herkenbaar, en toonde des te meer aan dat aan een voorgesteld instrument behoefte bestaat.

Het in dit rapport gepresenteerde voorstel is bewust concreet gemaakt. Gevolg is dat daarbij op detailniveau allerlei keuzes gemaakt moesten worden. Bij de nadere uitwerking van de plannen zijn die keuzes vanzelfsprekend niet heilig. Het voert te ver om binnen dit onderzoek deze keuzes allemaal uit te discussiëren.

Van belang is daarbij wel dat het instrument generiek inzetbaar moet zijn; niet alleen voor de problematiek van nu, maar ook als adequaat antwoord op problemen van morgen die in het privaat bezit zouden kunnen optreden. En niet alleen voor woongebieden, maar nadrukkelijk ook voor gebieden waar economische functies de boventoon voeren of waar sprake is van functiemenging.

GPSV kiest voor een aanpak waarbij VvE structuren ontstaan of versterkt worden. De VvE is een krachtig privaat beheerinstrument, al zijn er ook situaties waar bestaande VvE's het af laten weten. Het in gang gezette beleid om VvE's te versterken (professionalisering beheer, verplichte onderhoudsreservering) zijn zaken die zeker ook van belang zijn voor de GPSV-aanpak, en niet overbodig worden gemaakt met de introductie van GPSV.

Hoewel op onderdelen nog een nadere uitwerking nodig is, zijn de opstellers van dit advies van mening dat met een nieuwe regeling Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing een belangrijke stap gezet kan worden in het – mede - oplossen van problemen die decennialang zijn blijven liggen.

Bijlage 1 Onderzoeksprojecten

Arnhem: Winkelcentrum Drieslag

Grondslag herverkaveling: fysiek en in mindere mate functioneel

Mogelijke leerpunten:

- Instrument: manier waarop samenwerking tot stand is gekomen (koppeling met voorwaardelijke subsidie), contract over beheer, de manier waarop de samenwerking bij wisseling van eigenaren/gebruikers in stand blijft
- Spelregels: de kostenverdeling, de betrokkenheid bij beheer, positie van ondernemer-huurders
- Proces: hoe is draagvlak bereikt?

Context

Het winkelcentrum Drieslag ligt in de wijk Malburgen. Dit is de eerste naoorlogse uitbreidingswijk van Arnhem. In totaal wonen er ongeveer 18.000 inwoners. In de wijk is in 1991/1992 een Ruimtelijk-economische structuur (RES) vastgesteld waarbij dit centrum de functie wijkwinkelcentrum kreeg. Als zodanig was het als concentratiegebied voor winkels aangeduid. Op deze wijze maakte het gebied deel uit van wat werd genoemd de "Herverkaveling" in Arnhem, een operatie waarin werd gewerkt aan een actieve verbetering van de ruimtelijke economische structuur door invulling van leegstaande panden, verplaatsing van bedrijven en afspraken met eigenaren over verhuur van panden.

Deze herverkavelingoperatie in Arnhem duurde van 1991-1996. De herverkaveling was neergezet in drie wijken om het centrum: Klarendal, Spijkerkwartier en Malburgen (Thans door VROM aangemerkt als Aandachtswijk). Binnen die wijken waren weer buurten met een eigen signatuur te onderscheiden. Het hele proces werd betaald door de gemeente Arnhem (stadsvernieuwingsfonds).

Er was een procesorganisatie van onderaf opgezet. In de begeleidingscommissie waren alle winkeliersverenigingen vertegenwoordigd. Een werkgroep bereidde besluitvorming voor en legde lijnen binnen het lokale en gemeentelijke netwerk. Een "herverkavelaar" deed het dagelijkse werk, legde lijnen naar individuele ondernemers en eigenaren. Als instrumenten kon hij beschikken over:

1. een toegespitste subsidieverordening met geormerkte budgetten,
2. een contractendraaiboek om afspraken te maken met marktpartijen, en
3. een pandenbank met alle relevante gegevens over het eigendom en de ondernemer.

Bij de "Herverkaveling" bleek dat de totale organisatie inclusief het instrumentarium vaak een (doorslaggevende) stimulerende rol speelde bij investeringen door ondernemers en eigenaren. De herverkavelaar begeleidde de ondernemer (wat betreft omzetprognose, relatie met banken, beoordeling vestigingsplek etc). Een subsidietraject hielp de betreffende investering ook daadwerkelijk gedaan te krijgen. Bij verplaatsingen werd dan tevens de detailhandelsfunctie van de te verlaten locatie afgehaald, mede ook om ongewenste concurrentie tegen te gaan.

Het winkelcentrum Drieslag beslaat ongeveer 5000 m² bedrijfsvloeroppervlak. Boven een deel van de winkels zijn twee lagen met woningen (portiekflats). Aan de zuidzijde staan losse winkelunits. Meestal bevatten deze twee winkelunits. Achter die losse winkelunits ligt een groot parkeerterrein dat op woensdagen gebruikt wordt voor een (naar Arnhemse maatstaven) goed functionerende markt. Dat parkeerterrein wordt omsloten door enkele kleine gebouwtjes, een aantal grote flats van Stichting Volkshuisvesting en een kerkgebouw. Daarnaast maakt ook een benzinstation deel uit van het totale winkelgebied.

In totaal zijn er 26 eigendommen die deel uitmaken van Winkelcentrum Drieslag zelf (gelegen aan drie straatdelen). De meeste units zijn ongeveer 100 m². Een paar units zijn groter, daar zijn twee supermarkten (Albert Heijn en Coöp) gevestigd.

Tijdens de periode dat de "Herverkaveling" liep, hebben zich enkele functionele versterkingen voorgedaan. Dit door verplaatsingen van bedrijven elders uit de wijk naar dit winkelcentrum. Op enkele plaatsen werd ook geïnvesteerd in winkelpanden.

Doelstelling samenwerking

Omdat Drieslag deel uitmaakte van het gebied waarop de herverkavelingsoperatie op betrekking had, waren er goede contacten tussen gemeente, ondernemers en eigenaren. Toch kon dit in eerste instantie de verdere achteruitgang van het winkelgebied niet tegenhouden. Daarom waren er in het gemeentehuis geluiden op te vangen dat er een nieuw winkelgebied westelijk van Drieslag moest worden gecreëerd. Dat zou het einde betekenen van Drieslag. Dat Drieslag moeite had zich staande te houden was enerzijds te verklaren vanuit interne factoren (geen bereidheid om te investeren en op elkaar wachten), maar ook uit externe. Op enige afstand lag en ligt het stadsdeelcentrum Kronenburg. Dat was/is veel groter en had bovendien uitbreidingsplannen. Bovendien was het eigen klantenbestand van Drieslag sterk afgebrokkeld omdat de wijk aan het 'verkleuren' was. Hierdoor werden de bestedingen lager en wijzigde het bestedingspatroon.

In het contact tussen de vertegenwoordiger van de eigenaren en de gemeente is in 1995/1996 een ultieme poging gedaan het winkelcentrum op de kaart te houden. Dit door een investering tot stand te brengen in de gehele buitenpresentatie van de winkels en het openbare gebied. De gemeente Arnhem was bereid hiervoor een bedrag op tafel te leggen mits de marktpartijen van Drieslag minimaal eenzelfde bedrag wilden betalen.

Op welke wijze tot stand gekomen

1. Kostenverdeling

De eigenaren waren/zijn georganiseerd in een stichting waaraan ze individueel verbonden zijn: de Stichting Vastgoed Winkelcentrum Drieslag. Uit de statuten van deze stichting is op te maken dat het vastgoed is verdeeld in 26 adressen. Elk adres heeft een aantal eenheden (elke 10m² staan voor 0,47 eenheden (naar boven af te ronden op hele eenheden). In totaal zijn dat er 219. De ondernemers werden in eerste

instantie vertegenwoordigd door een winkeliersvereniging. Deze was in het begin van de jaren 90 verzwakt. Voor de gezamenlijke aanpak (die natuurlijk ook in het belang was van de ondernemers) diende een nieuwe krachtige organisatie te worden opgezet. Ook is een stichting opgericht waarin alle ondernemers zijn vertegenwoordigd: de Stichting Winkelcentrum Drieslag. De verdeling van eenheden zoals die was afgesproken bij de eigenaren, wordt ook gehanteerd voor de winkeliers. Vrijwel alle winkeliers hebben zich verbonden aan deze stichting.

De keuze om te werken met stichtingen en niet met verenigingen heeft te maken met de daadkracht van het bestuur. In de stichtingen zijn spelregels afgesproken die het bestuur een behoorlijke handelingsvrijheid geven. Bij winkeliersverenigingen is de ervaring dat de medewerking terugloopt. Het bestuur verliest zo haar slagkracht.

De plannen om het gehele buitengebied (tot het buitengebied behoren ook gezamenlijke luifels en een nieuw te ontwikkelen constructie dat een verbindend element is gaan vormen (over de juridische gevolgen van dit alles is advies ingewonnen) aan te pakken, bleken ongeveer 1,7 miljoen gulden (exclusief BTW) te kosten. De gemeente zou de helft betalen. In overleg tussen vertegenwoordigers vanuit de winkeliers en de eigenaren werd afgesproken dat beide partijen een kwart op tafel zouden leggen. De individuele eigenaren en ondernemers waren echter niet automatisch gebonden aan deze afspraak die door de besturen werden gemaakt. Daarom moest er een aparte actie worden georganiseerd om financiële medewerking te krijgen. Een vertegenwoordiger vanuit de eigenaren heeft iedere collega-eigenaar persoonlijk benaderd met de vraag mee te doen en hiertoe een afspraak te ondertekenen. Dat is uiteindelijk gelukt. Diezelfde persoon heeft samen met de herverkavelaar ook alle winkeliers individueel benaderd mee te doen en dat heeft een vrijwel 100% resultaat gehad. Er bleek wel een enkele free-rider onder de ondernemers te zijn. Dit is opgelost, doordat de bijdrage van de enkele winkelier die niet wilde meedoen door de betreffende eigenaar werd betaald.

2. Proces

Naast de persoonlijke benadering, was een gezamenlijke bijeenkomst cruciaal voor het commitment bij ondernemers en eigenaren. Op deze gezamenlijke bijeenkomst van alle eigenaren en winkeliers zijn de plannen toegelicht, is iedereen enthousiast gemaakt en heeft uiteindelijk elke ondernemer/eigenaar getekend voor de individuele bijdrage. Met alle handtekeningen (ruim 50) konden de marktpartijen opdracht verlenen aan de aannemer om het plan te realiseren. De gemeente betaalde ook.

3. Betrokkenheid bij beheer

Tijdens de eerste contacten met ondernemers en eigenaren bleek dat zij voorstander waren van een blijvende kwaliteitsverbetering. Met andere woorden een eenmalige investering is niet genoeg. Het gaat om duurzaam investeren. Dit om niet terug te vallen naar het oude, lage investeringsniveau. Daarop heeft de gemeente opdracht gegeven aan Seinpost Adviesbureau, om te onderzoeken in hoeverre een duurzame beheerconstructie mogelijk zou zijn. Dit onderzoek speelde bij de start van de uitvoerende werkzaamheden van het buitengebied. De beide stichtingen (van ondernemers en eigenaren) werden op de hoogte gebracht van deze aanpak. Zij

hebben meegewerkt om alle gegevens op tafel te krijgen die noodzakelijk waren om een nauwkeurig beeld over het beheer te krijgen.

Dat onderzoek heeft geleid tot de rapportage Handboek Beheer Winkelcentrum Drieslag. In dat handboek zijn alle aspecten van het winkelcentrum die te maken (kunnen) hebben met vormen van beheer aan de orde gesteld. Dit zowel t.a.v. de situatie van dat moment als die welke aan de orde zou kunnen komen. Deze aspecten zijn: schoonhouden, technisch beheer, identiteit en sfeer, commercieel beheer, veiligheid, parkeerbeheer, administratief beheer en de continuïteit van het beheer.

In overleg tussen winkeliers, eigenaren en de gemeente is bepaald dat de marktpartijen de verantwoordelijkheden meer naar zich toe zouden moeten trekken. Dat heeft geresulteerd in een huurcontract van het openbare gebied (tussen de winkelstrips) gedurende een periode van 15 jaar (tegen een symbolische vergoeding).

De gemeente zou vanuit haar verantwoordelijkheid garant staan voor het schoonhouden van het gebied (een vastgelegd basis-werkniveau), de verlichting en de openbare orde (hier zijn bepaalde knelpunten in benoemd). De gemeente opereert dus meer als een dienstverlener. Voor marktpartijen was deze prestatieafpraak helder en konden zij bezien in hoeverre zij zelf een meerwaarde wilden bewerkstelligen. Een bijkomend voordeel voor de ondernemers was dat zij meer greep kregen op het standplaatsenbeleid. De gemeente zou immers vanaf dat moment slechts een vergunning kunnen verlenen indien de gezamenlijke marktpartijen toestemming gaven.

Om te komen tot een gezamenlijk beheer vanuit winkeliers en eigenaren is een keuze voorgelegd om dat te doen vanuit een overeenkomst tussen de beide stichtingen die de ondernemers en eigenaren vertegenwoordigden, of om gezamenlijk een nieuwe stichting op te richten. Tot dat laatste is besloten: de Stichting Beheer Winkelcentrum Drieslag. Alle ondernemers en eigenaren hebben hiertoe (opnieuw) hun handtekening gezet. Deze stichting heeft in 1997 ook de samenwerkingsovereenkomst gesloten met de gemeente over integraal beheer. Bij deze afspraak heeft de gemeente zich tevens verplicht om bij afspraken met ontwikkelaars die mogelijk betrokken zouden raken bij de uitbreiding van het winkelcentrum Drieslag hen de verplichte deelname aan de opgerichte beheerconstructie op te leggen.

Om dit ook duurzaam te verankeren, hebben de eigenaren zich in een contract verplicht om in ieder nieuw huurcontract de huurder te verplichten een financiële bijdrage te betalen aan de Stichting Beheer Winkelcentrum Drieslag (de beheerorganisatie). Tevens hebben zij zich verplicht bij elke verkoop van een winkelunit een kettingbeding op te nemen van deze strekking (op beide afspraken is een boetebeding opgenomen van fl 100.000). Hiermee werd verzekerd dat nieuwe winkeliers niet opnieuw moest worden verzocht mee te doen. De startsituatie in 1996 had immers erg veel tijd gekost. Anno 2006 is er daarom nog steeds een vrijwel 100% deelname aanwezig. Uiteindelijk is slechts met een ondernemer geen contract gesloten (zittende ondernemer van voor 1996), maar deze betaalt overigens wel vrijwillig.

De beheerstichting heeft opstalrechten gevestigd voor alle straatmeubilair en luifels; deze zijn in eigendom van de stichting. Tevens is een handboek Huisstijl ontworpen waaraan bijvoorbeeld reclame-uitingen worden getoetst. Omdat de beheerstichting mede-eigenaar was geworden heeft zij verzekeringen afgesloten t.a.v. schades en aansprakelijkheid. De beheerstichting maakt ieder jaar een jaar/meerjarenprogramma dat wordt geaccordeerd door de beide stichtingen van ondernemers en eigenaren. De begrotingen zijn verdeeld in specifieke kosten voor ondernemers en eigenaren. In het eerste begrotingsjaar ging men uit van een totale kostenpost van ongeveer fl 80.000. Deze kosten werden verdeeld naar soorten en daarmee verdeeld onder de eigenaren en winkeliers. De onderlinge verdeling binnen het winkeliersdeel en eigenarendeel was gebaseerd op de 219 eenheden. Anno 2006 verloopt e.e.a. nog op dezelfde wijze. Men maakt gebruik van indexeringen en stelt alle deelnemers jaarlijks op de hoogte van de financiële gang van zaken. Dat levert weinig problemen op. Intussen is er een behoorlijk spaarpotje ontstaan voor een eventuele meer structurele aanpak in de toekomst.

De gemeente heeft de Stichting Beheer Winkelcentrum Drieslag in de eerste jaren financieel geholpen door haar aan te bieden gebruik te maken van de Melkert II regeling. Immers om het beheer goed uit te voeren was een beheerder/aanspreekpunt noodzakelijk. De regeling bood zowel een bijdrage in de startperiode als een organisatie die in die beginperiode als werkgever kon optreden. Hierdoor bleek het gemakkelijker/overzichtelijker voor de ondernemers en eigenaren om uiteindelijk tot deze arbeidsverplichting over te gaan. Anno 2006 is deze beheerder nog steeds in dienst en werkzaam in het winkelcentrum.

In het proces om te komen tot integraal beheer hebben ook gesprekken plaatsgevonden met Stichting Volkshuisvesting, de belangrijkste eigenaar van de belendende flats. Deze zag uiteindelijk geen meerwaarde. De bewoners van de woningen boven de winkels zijn niet betrokken bij het beheer. Ze zijn wel geïnformeerd. Er is wel overleg geweest met de gemeente om ook de woningen mee te nemen, maar uiteindelijk liep dat op niets uit. De eigenaren zelf zagen geen kans om een investeringsprogramma ook voor de woningen van de grond te trekken. De situatie was al gecompliceerd genoeg.

Vanuit het opbouwwerk en wijkplatform is meegedacht om draagvlak te krijgen voor de aanpak. Zij verstevigden de netwerkstructuur en hielpen zo de investeringen en het beheer ook daadwerkelijk te organiseren.

4. Samengevat structuur en instrumenten

Men is voorafgaand aan de investeringsaanpak begonnen met intensief overleg tussen alle partijen. De medewerking is uiteindelijk door overreding verkregen. Hierbij heeft geholpen dat de gemeente druk uitoefende en geld ter beschikking stelde. Om dit alles goed te organiseren heeft men slagvaardige organisaties (stichtingen) neergezet en zoveel mogelijk de continuïteit gewaarborgd. Door dit alles is het in de praktijk eenvoudiger geworden de financiële bijdragen te blijven innen.

Leerpunten

Er is een overzichtelijke structuur vanuit marktpartijen ontwikkeld: drie stichtingen vanuit marktpartijen:

- Stichting Vastgoed Winkelcentrum Drieslag (eigenaren)
- Stichting Winkelcentrum Drieslag (winkeliers)
- Stichting Beheer Winkelcentrum Drieslag (beheer) als koepel van de twee andere stichtingen

Voor een dergelijk proces zonder echte dwangmogelijkheden is een zeer lokale inbedding vereist.

Een lokaal netwerk dat bestaat uit:

- Herverkavelingsorganisatie (ondernemersstructuur)
- Wijkplatform (bewoners en daarmee ook de politiek)
- Kamer van Koophandel Arnhem (procesduwer)

Een duurzame verankering waarbij ook beheer is geregeld kan slechts plaatsvinden als een juridische basis wordt gelegd in ondertekende afspraken;

- In huurcontracten verplichte deelname aan Stichting Winkelcentrum Drieslag Contract van eigenaar met stichting is versterkt met kettingbeding, zodat bij voorgenomen verkoop hij de verplichtingen moet doorgeven.
- Huurcontract (met betrekking tot de grond) tussen Stichting Beheer Winkelcentrum Drieslag en gemeente Arnhem voor 15 jaar
- Samenwerkingsovereenkomst tussen Stichting Beheer Winkelcentrum Drieslag en gemeente Arnhem over dienstverlening door de gemeente aan de stichting met betrekking tot beheer in de openbare ruimte.

Als inhoudelijke basis voor beheer in een publiek- private omgeving zijn gespecialiseerde werkwijzen (instrumenten) nodig:

- Handboek Beheer Winkelcentrum Drieslag
- Handboek Huisstijl

De instrumenten hebben zich beperkt tot financiële en organisatorische:

- Herverkavelaar
- GSB-subsidie
- Gemeentelijke bijdrage om samenwerking te helpen organiseren

Maastricht/Haarlem Wonen boven winkels

Grondslag herverkaveling: fysiek en financieel

Mogelijke leerpunten:

- Instrument: manier waarop eigenaren gestimuleerd worden mee te doen (verwerven deel bezit, overname beheerexploitatie, subsidieregelingen), juridische binding
- Spelregels: kostenverdeling (met name gezamenlijke ontsluiting)
- Proces: rol NV (juridische constructie), wijze van draagvlak creëren

Doelstelling

Projecten 'Wonen boven Winkels' zijn inmiddels in alle grote(re) steden van de grond gekomen. Nadat in de jaren '80 van de vorige eeuw het onderwerp aandacht had gekregen is het daarna toch in het slop geraakt. De aanpak zoals in Maastricht is neergezet, heeft echter nieuwe impulsen gegeven aan de aanpak van de leegstaande woningen boven veel winkels in de binnensteden. Met name in de A1 en A2 winkelstraten gebeurde tot dan toe weinig.

Voordelen van deze projecten zijn divers:

- verbetering leefbaarheid binnenstad
- behoud van historisch erfgoed
- bijdrage aan volkshuisvestingsopgave
- differentiatie van woningaanbod
- bijdrage onderkant woningmarkt (starters en studentenhuisvesting).

Op welke wijze tot stand gekomen

1. Instrumenten

In Maastricht is ongeveer 10 jaar geleden de Wonen boven Winkels Maastricht NV opgericht (de NV-constructie wordt meestal gekozen vanuit de transparantie en vanwege de aansprakelijkheid; andere juridische modellen zijn een BV of een CV). De gemeente Maastricht, De Universiteit Maastricht en de Woningcorporatie Woonpunt zijn aandeelhouders. Dergelijke constructies zijn later in meerdere gemeentes neergezet. De rolverdeling in Maastricht is als volgt:

1. de gemeente regelt de planologische randvoorwaarden en subsidieert,
2. de woningcorporatie investeert en beheert,
3. de universiteit levert (juridische) kennis en draagt financieel bij.

financieel

Feitelijk is sprake van grote belangen op een klein gebied. Het betreft immers meestal panden in binnensteden (op A1-locaties). De huurprijs loopt daar op tot €800-1000 per m² per jaar. Het is lastig om binnen deze financieel-economische context een volkshuisvestelijk probleem op te lossen. Immers de bedragen eventueel voor een appartement kunnen worden gevraagd vallen hierbij in het niet (maximaal 10–15%) en elke m² die op de begane grond wordt weggenomen om de etage bijvoorbeeld bereikbaar te maken, betekent een behoorlijke verliespost. Daarmee is meteen duidelijk dat zonder externe bijdragen en een partij die op lange termijn kan investeren, een oplossing niet van de grond komt.

Subsidieregelingen zijn er in verschillende soorten:

1. als % van de investering (met een maximum);
2. in relatie tot een onrendabele top;
3. ten dienste van een gezamenlijke ontsluitingsroute.
4. als budget voor specifiek de NV om bijvoorbeeld de ontsluitingsroute te kunnen realiseren.

de VvE

Meestal wordt er gebruik gemaakt van een van de twee volgende modellen:

1. De bovenverdieping wordt verkocht aan de Wonen boven Winkels, er wordt een VvE opgericht, die bestaat uit de eigenaar van het winkeldeel en Wonen boven Winkels voor de etage.
2. De bovenverdieping wordt via een erfpachtovereenkomst beheerd voor een periode van 30 tot 50 jaar door Wonen boven Winkels. Een deel (15%) van de huuropbrengst gaat naar de eigena(a)r(en) via de erfpachtcanon. Wonen boven Winkels knapt op. Na de beheerperiode gaat het pand om niet terug naar de eigenaar.

Deze tweede methode wordt in de meeste gevallen gebruikt.

geen aanschrijving

Naast financiële problemen is in de uitvoering ook relevant welk type eigenaar aanwezig is. Kleinere lokale eigenaren hebben soms bepaalde (negatieve ervaringen met een gemeente) of hebben emotionele banden met het betreffende pand zodat zij niet ontvankelijk zijn voor de projectmatige aanpak. Het zoeken naar medewerking van eigenaren gebeurt (altijd) via de minnelijke weg (overtuigingskracht). Er wordt zelden of nooit gebruik gemaakt van drukmiddelen (instrumenten) als aanschrijving. Essentieel is goede communicatie vooraf. Dit gebeurt op de eerste plaats naar de eigenaren, maar daarna ook naar de winkeliers. Dit zijn gescheiden trajecten. Meestal betreft het kleinschalige projecten: een pand of een aantal panden aaneen. Het fysieke probleem is vooral lastig als de binnenterreinen niet goed ontsloten zijn (gesloten bouwblokken).

op maat overeenkomsten

De overeenkomst met de eigenaar bevat de volgende onderdelen:

1. afspraken over onderhoud buitengevels (dit kan gescheiden gebeuren);
2. een verdeelsleutel over gezamenlijke kosten (dak) naar rato van het appartementenrecht (en eventueel rekening houden met delen met een plat dak);
3. het gebruik van de etage wordt omschreven (i.v.m. mogelijke hinder voor de winkelfunctie);
4. regeling van de vluchtweg, soms gaat deze via een nooduitgang van de winkel.
5. voor verzekerings- en andere kosten maakt ieder individueel afspraken.

2. Spelregels

De werkwijze in een stad start met een werkkapitaal. Dat wordt vooral door de gemeente op tafel gelegd en bedraagt enkele honderdduizenden euro's. Daarmee wordt het projectbureau betaald. Het projectbureau stelt verwervingsvoorstellen op. Deze bevatten alle financiële aspecten: daadwerkelijke verwerving, alle verbouwkosten, exploitatiekosten, de canon, en de (maximale) huuropbrengst. De aanpak is op de eerste plaats gericht op het bereikbaar maken van de woning(en) op de bovenetage(s) en pas daarna op een bouwkundige verkenning van de mogelijkheden om er appartementen en/of studentenkamers van te kunnen maken. Is de bereikbaarheid niet te regelen dan heeft een verdere verkenning immers geen zin.

Wat betreft de bouwkundige mogelijkheden is relevant hoe de huurder van de winkel gebruik wil (blijven) maken van de bovenetage. Dit bijvoorbeeld voor een pantry/WC of voorraad (schoenenwinkels). Wonen boven Winkels wil dan graag de appartementen aan de voorzijde van het pand en de extra ruimtes voor de winkel aan de achterzijde. Dit stuit vaak op problemen bij de gemeente die goedkeuring moet verlenen via het bestemmingsplan. Gemeenten houden dit tegen omdat ze daarmee de gedoogsituatie van winkelvloeroppervlak op etage moeten legaliseren.

Voordelen voor de eigenaar zijn lagere (onderhouds)kosten, lagere zakelijke lasten en minder beheer. Na verloop van 30 tot 50 jaar krijgt hij het pand in verhuurbare staat terug.

methodiek meerdere eigenaren

Voor de stedelijke herverkaveling zijn voornamelijk de projecten van belang waarbij meerdere pandeigenaren betrokken zijn. Dan is immers samenwerking vereist. Deze richt zich op de ontsluiting van de woongedeeltes:

1. er moet recht van overpad worden gevestigd (naar twee kanten: de eigenaar verleent dit naar de ene eigenaar en krijgt dat van de andere eigenaar);
2. er moet een financiële afspraak gemaakt worden over het creëren van de route en het beheer (meestal gaat dit in relatie tot het aantal te realiseren wooneenheden per pand). Dit aspect is overigens relatief onbelangrijk omdat de totale kosten en opbrengsten van de appartementen voor de eigenaar niet opwegen tegen de opbrengsten van de huur van de winkelpanden.

Voor de dakstraat die de woningen boven de winkels verbindt, wordt een nieuw eigendomscontract opgesteld. Deze ligt in eerste instantie bij het project Wonen boven Winkels, maar gaat na 30-50 jaar over naar de pandeigenaren. Soms gaat dit in verschillende jaren na elkaar indien de woningen niet tegelijkertijd zijn gerealiseerd.

Er is vorig jaar een Vereniging van projecten 'Wonen boven winkels Nederland' opgericht. Deze vereniging geeft, omdat zij 20 steden bestrijkt, meer overtuigingskracht naar toekomstig deelnemende eigenaren en ondernemers; met name de landelijk opererende zaken kunnen zo wellicht sneller overtuigd worden.

Het instrument WOM wordt tot op heden niet toegepast bij deze projecten. Wellicht zou het wel aantrekkelijk kunnen zijn (dit zou wellicht toch voordeel kunnen gaan opleveren omdat een WOM sinds 2006 een dubbele vrijstelling van de overdrachtsbelasting kent. De vraag is of het begrip "herstructurering" ook een aanpak van woningen boven winkels kan omvatten. Op dit moment betaalt Wonen boven Winkels een overdrachtsbelasting en dat zal straks weer moeten gebeuren als de woningen teruggaan na de erfpachtperiode. De marges zijn zeer klein om dergelijke projecten rond te krijgen en het WOM-voordeel zou kunnen helpen om deze projecten sneller en vaker van de grond te krijgen).

3. Proces

De projecten Wonen boven Winkels verlopen moeizaam. Het profijt staat niet in verhouding tot de kosten en de tijd die een eigenaar erin moet steken. De terugverdiensijd is ongeveer 40 jaar. Indien zich mogelijkheden voordoen bij individuele panden dan lukt dit meestal wel als er vanuit de lokale overheid een organisatie wordt gerealiseerd met voldoende financiële middelen. De gemeente kiest daarbij als partner vaak een corporatie omdat deze het beheer op zich kan nemen. Bij meerdere panden naast elkaar die slechts ontsloten kunnen worden via een route achterlangs is een goede voorbereidingstijd nodig om de toegankelijkheid van de te creëren appartementen te organiseren. Ook dan nog kan men stuiten op eigenaren die 'niet thuis' geven. Sancties werken niet of slechts indien zich onveilige situaties voordoen.

Leerpunten

De inzet van publiekrechtelijke instrumenten is beperkt en soms ook tegenstrijdig (wonen boven winkels beperkt de winkelfunctie). Voor de uitvoering wordt door de gemeente gezocht naar partners. Dit meestal via een NV-constructie omdat dit transparant werkt. Vaak werken gemeente, woningcorporaties en soms een derde partij hierin samen.

Om daarnaast het werk te stimuleren is het noodzakelijk dat er subsidies worden verstrekt om de medewerking te verkrijgen. Handhaving van het bestemmingsplan (vaak hebben de bovenruimtes de bestemming wonen) zou een mogelijkheid zijn om meer te prikkelen. Maar dit geeft tegenstrijdige belangen ook binnen het gemeentehuis (het economische belang komt onder druk). Bovendien is er geen juridisch drukmiddel (onteigening is niet aan de orde).

De transparante wijze van werken moet, om ook daadwerkelijke oplossingen te bieden, worden aangevuld met een behoorlijk goede kennis van het gebied en de spelers. Dit omdat er geen dwangmiddelen worden gebruikt. Een projectbureau bestudeert mogelijkheden en legt de contacten. Meestal gaat het om individuele eigenaren of een groep eigenaren naast elkaar. Toch blijken eigenaren soms nog steeds moeilijk te bewegen mee te doen. Er is vaak geen financieel belang (zelfs eerder een tekort) en soms spelen ook emotionele aspecten een rol. Om meer bekendheid te geven in de werkwijze en het belang is daarom in 2006 de Vereniging Wonen boven Winkels Nederland opgericht.

De juridische binding probeert men via een combinatie van private overeenkomsten te organiseren. Deze overeenkomsten scheppen duidelijkheid in verantwoordelijkheden en maken het daarmee voor de eigenaren gemakkelijker om mee te doen. Deze overeenkomsten bestaan uit de volgende mogelijke onderdelen:

- Erfpachtcanon
- Overeenkomst gebruik en beheer
- Recht van overpad
- Eigendomscontract dakstraat

Informatiebronnen:

Ministerie VROM, Wonen boven winkels, praktijkervaringen in Nederland (november 2005)

Groningen Folkingestraat

Grondslag herverkaveling: fysiek (binnenterrein en functioneel (straat)

Mogelijke leerpunten:

- Contract over beheer, manier waarop samenwerking in stand blijft
- Spelregels: kostenbeheer
- Proces: rol van de overheid

Verder is het project interessant omdat het een proefproject was voor 'stedelijke herverkaveling'.

Doelstelling samenwerking

De Folkingestraat ligt in de Groningse binnenstad. In 1981 is een proefproject gestart, waarbij een nieuwe werkwijze voor stadsvernieuwing in de praktijk werd gebracht. De naam voor deze nieuwe werkwijze was 'stedelijke herverkaveling'. Doel was de straat uit de neerwaartse spiraal te halen: de menging van functies moest gehandhaafd blijven, verval moest worden gestopt, de historische waarde moest behouden blijven. Het verval van de straat startte na de oorlog: de oorspronkelijk Joodse ondernemers kwamen niet meer terug, de verkeersdruk nam toe, de leegstand zorgde voor minder omzet, de samenstelling van de huishoudens veranderde en de kwaliteit van de panden ging achteruit. Dat leidde tot kleinschalige bedrijvigheid die nauwelijks rendabel was, veel (tijdelijke) kamerbewoning op de etages en veel leegstaande en reeds in verval geraakte panden. Eind jaren zeventig nam de prostitutie toe en begon de drugshandel een stempel op de straat te drukken. De straat was zowel bouwkundig als economisch in verval geraakt.

Een nieuwe aanpak genaamd 'stedelijke herverkaveling' zou er voor moeten zorgen dat de straat nieuw leven zou worden ingeblazen. Idee was dat particulieren zich verbinden, 'om eigendom van onroerend goed te aanvaarden of af te stoten' (Wolting, 1983). Dat moest vrijwillig, bij gebrek aan wettelijke regeling waar overigens het proefproject wel een reactie op was (er lag sinds 1981 een wetsvoorstel dat De Haan in opdracht van het ministerie van VROM was gemaakt). Of, dat 'door het geven van zakelijke aandacht aan de betrokkenen wordt geprobeerd met hen haalbare plannen te ontwikkelen, waardoor een algemeen gevoel ontstaat dat de betrokkenen en de straat nog voldoende kracht hebben om het verval te stuiten en dat de straat weer een zekere kwaliteit kan krijgen. Informatie, coördinatie en gelijktijdigheid van overheidsactiviteiten en privaat initiatief is een belangrijke randvoorwaarde.'

Concrete projecten die in de straat zijn ondernomen:

- Herinrichting van de straat (door de gemeente).
- Herinrichting binnenterreinen (zie verder).
- Sloop/nieuwbouw van enkele sterk verpauperde panden (na verwerving door de gemeente).
- Ondernemersplannen: individuele gesprekken met de ondernemers over investerings- en subsidiemogelijkheden (door de 'Stedelijke Herverkavelaar'), leidend tot beslissingen over verplaatsing, beëindiging, verbetering ter plaatse

of geen verandering (door individuele eigenaren onder sterke begeleiding van de gemeente).

- Het beheer: idee was te zorgen dat de buurt goed blijft en zich zelf blijft vernieuwen. Hiertoe is meer zelforganisatie in de straat nagestreefd (met name vitaliseren ondernemingsvereniging).

Een van de activiteiten die is ontplooid in het kader van het proefproject, is het herinrichten van het binnenterrein Folkingestraat hoek Folkingedwardsstraat. Herinrichting zou de laad- en losmogelijkheden van de aangrenzende bedrijven kunnen verbeteren en door aanplanting van groen zou de woonomgeving van de bovenwoningen verbeterd kunnen worden. De herinrichting werd als een deelproject gezien dat zeer nadrukkelijk in het belang van de aangrenzende eigenaren en gebruikers was.

De samenwerking is om fysieke redenen noodzakelijk: de herinrichting kan alleen worden uitgevoerd met medewerking van de betrokken eigenaren. Er moeten opstallen gesloopt worden, er moet heringericht worden (parkeer- en laad- en losplekken, aanleg volkstuinten).

De herinrichting van het binnenterrein is tot stand gekomen.

Op welke wijze tot stand gekomen

Instrumenten

Om de doelstellingen ten aanzien van het binnenterrein te kunnen bereiken, zijn verschillende instrumenten gebruikt. Hierna worden deze toegelicht.

Verwerving

De gemeente heeft (uiteindelijk zelf) de gronden op het binnenterrein aangekocht. Het bleek niet mogelijk dit via een echte herverkaveling met de bestaande ondernemers en eigenaren te doen: individuele ondernemers zagen weliswaar het belang wel, maar wogen dit af tegen andere belangen; niet alle eigenaren woonden in de straat en deze zagen er het belang niet van in.

Overleg

Overleg met aangrenzende ondernemers en omwonenden over meest wenselijke inrichting.

Subsidie

De gemeente heeft de toenmalige stadsvernieuwingssubsidieregeling (Interim saldoregeling) van het rijk gebruikt om de onrendabele top te bekostigen.

Contract

De gemeente verhuurt de grond van het binnenterrein voor een symbolisch bedrag aan een opgerichte gebruikersvereniging binnenterrein Folkingestraat, die tot doel heeft het binnenterrein in gebruik te nemen en het beheer en onderhoud van de beplantingen, bestratingen, omheiningen en de ontsluiting te regelen. Tot lid van de

vereniging kunnen de volgende natuurlijke personen of vertegenwoordigers van rechtspersonen worden toegelaten:

- Gebruikers van bedrijfsruimten aan de Folkingestraat, voor zover dit gebruik wordt uitgeoefend in panden die aan het binnenterrein grenzen.
- Gebruikers van de volkstuintjes.
- Maximaal twee vertegenwoordigers van de bewoners van de panden die direct om het binnenterrein heen staan.
- Een vertegenwoordiger van de winkeliersvereniging Folkingestraat.

Spelregels

Bij de planontwikkeling voor het binnenterrein hebben hiervan afgeleide uitgangspunten gegolden. Deze uitgangspunten zijn:

- Het terrein behoudt een besloten karakter, gelet op het specifieke gebruik.
- Het binnenterrein is bereikbaar voor niet al te grote bedrijfsauto's omdat de draaicirkel van de hoek Folkingestraat /Folkingedwardsstraat daarvoor niet de ruimte biedt.
- Op het binnenterrein is ruimte voor laden en lossen en het stallen van de bedrijfsauto's; bezoekersparkeren is niet toegestaan.
- De belevingswaarde van het binnenterrein moet zowel voor de ondernemers als voor de omwonenden van een goede kwaliteit zijn: de verhouding groen/steen is op fifty-fifty gesteld.
- Het binnenterrein moet zoveel mogelijk bedrijven aan de Folkingestraat ontsluiten.
- Onderhoud en beheer zal in handen komen van een daartoe door de betrokken ondernemers in het leven te roepen rechtspersoon.

De betrokkenen hebben zelf mogen beslissen over de inrichting van het binnenterrein. Bij gebrek aan echte gezamenlijke uitvoering zijn geen verdere spelregels afgesproken.

Proces

Het betreffende stedenbouwkundig deelplan noemt het binnenterrein in verband met een betere bereikbaarheids-, laad-, los- en parkeersituatie voor de ondernemers aan de Folkingestraat. Voorts wordt over een kleinschalige buurtvoorziening gesproken.

Aanvankelijk was het plan om samen met de betrokkenen te komen tot een herverkaveling van het bezit. Dit bleek echter anders uit te pakken dan oorspronkelijk beoogd.

De projectorganisatie heeft zich hier wat op verkeken. Er is geen herverkavelingscontract gemaakt voor alle percelen, wat wel de oorspronkelijke bedoeling was. Dit bleek echter te complex, met name omdat de eigendomssituatie veel complexer bleek dan verwacht. Niet de eigenaren zelf waren de belanghebbenden bij de herinrichting van het binnenterrein, maar de gebruikers. Heel vaak bleken deze niet dezelfde personen te zijn: het ging vaak om huurders (ondernemers) en soms ook onderhuurders (bewoners van de bovengelegen woonruimte). Afspraken maken met de eigenaren die geen direct belang hebben, bleek een te moeizame zaak.

Daarom is het proces anders in gestoken: de gemeente is overgegaan tot aankoop van de benodigde gronden op het binnenterrein. Dit is met minnelijke overeenstemming gelukt. Vervolgens is tot planontwikkeling van het binnenterrein overgegaan, waarbij bepaalde spelregels in acht zijn genomen (programmatische uitgangspunten, zie hiervoor).

Het is vervolgens wel gelukt om met de acht betrokken ondernemers overeenstemming te bereiken over een inrichtingsplan.

De gemeente heeft de grond uiteindelijk voor een symbolisch bedrag verhuurd aan de gebruikersvereniging (1 gulden).

Deze gebruikersvereniging bestaat en functioneert nog steeds (20 jaar later), en is verantwoordelijk voor het onderhoud van het terrein. Er is periodiek overleg. Recent is de beveiliging van het terrein door de vereniging verbeterd, door nieuwe hekken te plaatsen.

De betrokken ondernemers betalen jaarlijks een bedrag aan de gebruikersvereniging van ± €100. Daarnaast zijn er twee personen van elders die een parkeerplek op het terrein hebben gehuurd (die betalen meer). Uit deze opbrengsten worden de kosten voor onderhoud en het beheer betaald.

Leerpunten

Het contract over beheer is vrij eenvoudig tot stand gekomen; dit kon ook, omdat de gemeente het eigendom van het binnenterrein verworven had. Vanuit de eigendomspositie kon in het huurcontract worden afgesproken dat er beheer moest plaatsvinden. De kosten van beheer zijn relatief laag. Er is gekozen voor een simpele kostenverdeling, waarbij de extra opbrengsten uit de verhuur van twee parkeerplaatsen, extra mogelijkheden bieden.

De rol van de overheid is wel groot geweest bij het proefproject. Dit geldt overigens niet alleen voor de herinrichting van het binnenterrein, maar in feite voor het hele project. Een zeer intensieve begeleiding van ondernemers in de straat, het betalen van de herinrichting van de straat, het realiseren van een aantal sloop/nieuwbouwprojecten, maken dit project wel een sterk voorbeeld van stedelijke vernieuwing waarbij de bestaande rechthebbenden serieus werden genomen in de ontwikkeling, en werden gestimuleerd voor hun eigen pand investeringen te doen. Maar het maakt dit project een heel mager voorbeeld van een gezamenlijke aanpak.

Wel is de coördinatie van diverse overheidsmaatregelen in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak een leermoment: daardoor is het wel gelukt private eigenaren weer tot investeren te krijgen, zonder een veel drastischere aanpak door de overheid (bijvoorbeeld sloop/nieuwbouw).

Naar aanleiding van het proefproject is er nagedacht over een aantal aspecten van de gevolgde methode. In feite stond dit traject los van het proefproject. Zo is er nagedacht over mogelijke organisatorvormen waarbinnen betrokkenen zouden kunnen samenwerken. Twee modellen zijn opgesteld:

- een coöperatieve vereniging
- een herinrichtingsmaatschap

De onderzoekers achtten de laatste vorm geschikt voor de herinrichting van het binnenterrein; de eerste – en dan nog de lichte vorm – zou geschikt kunnen zijn geweest als begeleidingsgroep van het herverkavelingsproces (met als taken het bemiddelen bij onroerend goed transacties, subsidieverlening bij verplaatsing, verbetering en beëindiging, etc.).

Deze ontwikkelde ideeën bevatten wel interessante leerpunten, maar die staan los van de ervaringen in het proefproject.

Informatiebronnen:

- A. Wolting, Stadsvernieuwing verdiept door stedelijke herverkaveling, in: R&O, 10 oktober 1983, p. 22
- Nel Meeder, Stedelijke herverkaveling wel in apart plan, maar niet in aparte wet, in: R&O, 10 oktober 1983. p. 16
- De Klein e.a. (1983), Proefproject stedelijke herverkaveling Groningen, deel 1: procesbeschrijving
- De Klein e.a. (1983), Proefproject stedelijke herverkaveling Groningen, deel 2: evaluatie
- De Klein e.a. (1983), Proefproject stedelijke herverkaveling Groningen, bijlagen
- Gemeente Groningen, Herinrichting binnenterrein Folkingedwarsstraat, brief aan de gemeenteraad 6 maart 1985
- Interview met Stiggelbout Slagwerk (voorzitter gebruikersvereniging binnenterrein Folkingestraat)
- Projectgroep Stedelijke herverkaveling (1984), Stedelijke herverkaveling – informatievoorziening, planvorming en contracten getoetst aan het proefproject Folkingestraat te Groningen, Delft, Stichting Studiecentrum voor vastgoedinformatie

Rotterdam particuliere woningverbetering

Grondslag herverkaveling: fysiek en financieel

Mogelijke leerpunten:

- Instrument: manier waarop eigenaren gestimuleerd worden mee te doen (subsidie), op de achtergrond: instrumenten voor dwang (aanschrijving)
- Spelregels: kostenverdeling, plaats huurders
- Proces: draagvlak creëren, opdrachtgeverschap (wel of geen collectief opdrachtgeverschap, positie van de overheid)

Opmerking vooraf

De particuliere woningverbetering in Rotterdam is een lopend proces, waar de afgelopen jaren veel ervaring mee is opgedaan (bijvoorbeeld de hier besproken recente ervaringen in de Millinxbuurt, een van de '56 wijken') maar waar ook nog steeds aan gewerkt wordt en naar nieuwe methoden in andere wijken en onder andere omstandigheden wordt gezocht (bijvoorbeeld de Vogelbuurt).

In het onderzoek is daarom besloten om, naast een beschrijving van de ervaringen particuliere woningverbetering ook mee te nemen bij het verder ontwikkelen van het instrumentarium. Daartoe heeft ook een expertbijeenkomst naar aanleiding van de ervaringen met particuliere woningverbetering plaatsgevonden, waar de Rotterdamse inbreng nadrukkelijk bij aanwezig was.

Doelstelling aanpak Millinxbuurt

In februari 1998 is het projectplan Millinxbuurt bestuurlijk vastgesteld door de deelgemeenteraad van Charlois. Dit projectplan beschrijft een integrale aanpak van de Millinxbuurt door een groot aantal fysieke-, economische- en sociale maatregelen. Kern van deze plannen is het voornemen om door grootschalig ingrijpen in zowel de fysieke als de sociale structuur, dit gebied weer leefbaar te maken.

Een belangrijk onderdeel is de aanpak van de woningverbetering. Hierbij wordt enerzijds uitgegaan van verbetering onder de bestaande eigendomsverhoudingen; daarnaast wordt echter ook gestreefd naar woningdifferentiatie. Bij de woningverbetering is complexgewijze, actieve aanpak uitgangspunt. Tegelijk met fysieke verbetering, wordt ook gewerkt aan verbetering op andere terreinen. Dit zowel op sociaal gebied als qua veiligheid. Louche verhuurders worden als onderdeel van de aanpak zoveel mogelijk aangepakt.

Op welke wijze tot stand gekomen

Instrumenten

Om de doelstellingen op het terrein van de particuliere woningverbetering te kunnen bereiken, worden verschillende instrumenten gebruikt. Hierna worden deze toegelicht.

subsidie

Voor de particuliere woningverbetering wordt door de gemeenteraad subsidie beschikbaar gesteld. Dit vindt plaats in het kader van een complexgewijze, actieve aanpak. Deze aanpak wordt in Rotterdam de zogenaamde Loperaanpak genoemd. In 2000 is een groot deel van de Dordtselaan en de Millinxbuurt aangewezen voor subsidie particuliere woningverbetering.

aanschrijving

Als onderdeel van de Loperaanpak wordt gebruik gemaakt van een stok achter de deur, in de vorm van de aanschrijving uit de Woningwet. Indien niet binnen de gestelde termijn een verbeterplan wordt ingediend, zal de verbetering via aanschrijving plaatsvinden.

aankoopbeleid

Naast particuliere woningverbetering streeft de gemeente in de wijk ook woningdifferentiatie na. Hiertoe worden panden gekocht, verbeterd, en verkocht. Dit is de zogenaamde AVV-aanpak. Bij de aankoop speelt de woningcorporatie, en later ook de wijkontwikkelingsmaatschappij een belangrijke rol.

Wijkontwikkelingsmaatschappij

In de wijk is een wijkontwikkelingsmaatschappij actief, de WOM Tarwewijk (in 2004 opgericht). In de WOM participeren de gemeente, een woningcorporatie (de Nieuwe Unie) en AM. De WOM richt zich specifiek op de ongeveer drieduizend particuliere woningen in de wijk. Indien nodig en mogelijk koopt de WOM privaat bezit op. Zo wil de WOM minimaal de helft van die private woningen onder handen nemen. Momenteel worden achthonderd woningen aan de Dordtselaan, de verbinding tussen de Coolingsingel en Zuidplein, aangepakt.

Spelregels

De woningen moeten voldoen aan een minimumkwaliteitsniveau; hiervoor geldt een Woonkeur.

Als een gebied wordt aangewezen, krijgen de eigenaren (de VvE's) de tijd om een plan te maken. Wordt niet tijdig een plan gemaakt, dan wordt de rol overgenomen door het zogenaamde loperbureau van de woningstichting.

Uitgangspunt in de aanpak is dat een bouwblok steeds gelijktijdig wordt aangepakt.

Proces

De loperaanpak is een standaard werkwijze in Rotterdam.

De volgende stappen worden bij deze aanpak in het proces gezet:

- 1) Een gebied wordt aangewezen voor woningverbetering; er zijn subsidiemiddelen beschikbaar.
- 2) Er vindt opname plaats van de woningen.
- 3) Aankondiging dat gemeente woningen binnen vastgestelde termijn gaat aanschrijven.
- 4) Zonodig koopt de woningstichting / de WOM appartementen in het gebied.
- 5) Vervolgens wordt gewerkt aan een plan:
 - de VvE kan zelf een plan maken voor verbetering;
 - de VvE kan het loperbureau van woningstichting / de WOM opdracht geven een plan te maken; of:
 - de VvE doet niets, en het loperbureau maakt een plan; de eigenaren kunnen gedwongen worden om mee te doen via aanschrijving.
- 6) De uitvoering vindt zoveel mogelijk gelijktijdig plaats, ondanks de verschillende opdrachtgevers.

Een van de problemen waar men in de aanpak tegenaan loopt zijn eigenaren die niet in staat zijn om te investeren in hun pand. Nogal wat eigenaren weten niet wat aankoop van een appartement betekent.

Een ander lastig punt is het beheer: de gemeente ziet dat deze aanpak de gespreide VvE-structuur niet oplost. Weliswaar worden de panden qua onderhoudstoestand op peil gebracht, er ontstaan geen grotere VvE's met voldoende bestuurskracht. En er is geen garantie dat er geld voor onderhoud wordt gereserveerd.

Leerpunten

Sterk punt is de aanvullende rol van de Nieuwe Unie en later ook de PPS (de WOM-Tarwewijk); door posities in te nemen in de VvE's kan de besluitvorming beïnvloed worden.

De mix van aankoop, verbetering en verkoop en particuliere woningverbetering: een soort tussenweg tussen actieve aanpak en faciliterende aanpak.

De manier waarop aanschrijving wordt geïntegreerd in de complexgewijze aanpak.

Informatiebronnen:

- www.tarwewijk.nl
- interview met E. Hoeflaak
- telefonisch interview met P. Sitsen
- IPSV-dossier

Haarlem: Amsterdamse buurt

Grondslag herverkaveling: fysiek en financieel

Mogelijke leerpunten:

- Instrument: manier waarop eigenaren gestimuleerd worden mee te doen (subsidie, aantrekkelijke financieringsmogelijkheid), stok achter de deur; aanschrijving en onteigening
- Spelregels: kostenverdeling, terugkeerrecht, afbakening van het gebied, plaats huurders
- Proces: stichting voor draagvlak, opdrachtgeverschap, positie van de overheid

Doelstelling samenwerking

Een aanzienlijk deel van de Haarlemse woningvoorraad (zo'n 8700 woningen) is gefundeerd op houten palen. Deze woningen zijn onderdeel van de vooroorlogse woningvoorraad. In dit gedeelte van het woningbestand is sprake van aantasting van de funderingen door de zogenaamde palenpest. Een bacterie eet het spinhout van de palen weg, waardoor de draagkracht aangetast wordt. Een aanzienlijk deel van de woningen is privaat eigendom.

Van zo'n 1400 woningen uit deze private voorraad, gelegen in economisch kwetsbare wijkdelen in de stad, is de capaciteit van de fundering onderzocht. Het onderzoek richtte zich op zogenaamde bouwkundige eenheden; blokken woningen die gezamenlijk een constructief verband vormen. Van ruim 1200 woningen bleek de draagkracht van de fundering onvoldoende om de woning te dragen. Bij deze woningen wordt binnen 25 jaar aanzienlijke schade aan de woningen verwacht, of is deze reeds opgetreden.

In 2000 is de gemeente Haarlem begonnen met een herstelprogramma voor 1.200 woningen. Voor 900 van deze woningen werd op grond van een AWK (algemene woning keuring) geconcludeerd dat herstel (onder andere financieel) zinvol was. Voor 300 bleek dit niet het geval.

Doel van het project is de slechte funderingen in het gebied aan te pakken. Soms kan dit door funderingsherstelmaatregelen, soms is sloop/nieuwbouw de enige oplossing. De aanpak moet plaatsvinden per bouwkundige eenheid. Om dat mogelijk te maken zal tussen eigenaren moeten worden samengewerkt. Er werd hiertoe bloksgewijs subsidie aan de eigenaren aangeboden.

Op welke wijze tot stand gekomen

Om de doelstellingen op het terrein van funderingsherstel te kunnen bereiken, zijn verschillende instrumenten gebruikt. Hieronder worden deze toegelicht.

Instrumenten

Onteigening

De gemeente Haarlem maakt gebruik van onteigening als stok achter de deur bij de funderingsherstelprojecten. Indien er sprake is van sloop/nieuwbouw biedt de gemeente aan, als een eigenaar niet mee wil doen, het pand te kopen. Wil minstens 50% van de eigenaren binnen een bouwkundige eenheid meedoen, maar is er een eigenaar die niet wil meewerken en ook niet aan de gemeente wil verkopen, dan kan de gemeente een onteigeningsprocedure starten.

Onteigening vindt plaats op basis van het handhaven en waarborgen van de woonfunctie zoals neergelegd in het bestemmingsplan.

In 2005 zijn de eerste onteigeningsprocedures gestart. Het betreft het Garenkokerskwartier. Inmiddels is het raadsbesluit tot onteigening genomen; op 12 oktober 2006 is het onteigenings-KB afgegeven (Zie: Staatscourant 2006, nr. 215, p. 18).

Aanschrijving

Aanschrijving wordt gebruikt bij de herstelprojecten als stok achter de deur.

De eerste drie aanschrijvingen zijn alle voor de rechter gekomen. In twee gevallen is de gemeente in het gelijk gesteld, één geval eindigde onbeslist. Zo'n uitkomst is van belang om eigenaren mee te krijgen in het vrijwillige circuit. In 2005 zijn overigens ruim 20 eigenaren aangeschreven.

De aanschrijving wordt zo georganiseerd dat de eigenaar tot op het laatste moment nog kan besluiten zelf opdracht te geven voor funderingsherstel aan de gekozen aannemer: de uiterste datum waaraan hij aan zijn verplichtingen moet voldoen, valt samen met het moment waarop voor het blok de werkzaamheden starten. De eigenaar heeft dan nog recht op subsidie. Als de gemeente eenmaal opdracht heeft gegeven en de aannemer is met de uitvoering gestart, vervalt voor de eigenaar het recht op subsidie. Dan wordt de totale rekening met een opslag van 15% aan de eigenaar gepresenteerd.

Financiële steun

De gemeente stimuleert funderingsherstel met vaste subsidiebedragen van €218.500 per eengezinswoning en €213.875 voor een boven- of benedenwoning. Voor sloop en vervangende nieuwbouw (ongeacht het woningtype) is €238.500 beschikbaar (tot 2006).

De subsidieregeling is eenvoudig en dekt gemiddeld veertig procent van de kosten voor funderingsherstel.

Collectief opdrachtgeverschap per complex is een voorwaarde om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen.

Voor mensen met onvoldoende financiële draagkracht is er maatwerk volgens de normen van de nationale hypotheekgarantie in de vorm van een zogenaamde vangnetlening.

Spelregels

De gemeente werkt in het project met een aanpak per bouwkundige eenheid. Per bouwkundige eenheid wordt besloten of er gekozen wordt voor sloop/nieuwbouw of dat er gekozen wordt voor renovatie.

Steeds is het uitgangspunt dat een meerderheid van de eigenaren vóór moet zijn. Als de gemeente inmiddels panden heeft verworven, telt het gemeentelijk bezit bij het bepalen van de meerderheid mee.

Financieel is voor de gemeente uitgangspunt dat de sloop/nieuwbouwprojecten kostenneutraal uitkomen. Door zelf partij te zijn in een project, en zelf woningen te kunnen terugbouwen en deze te verkopen, kan geld worden verdiend waardoor het terugbouwen door de andere eigenaren goedkoper kan worden. Verrekening vindt plaats via de grondprijis. Verevening binnen de wijk kan hierbij een rol spelen.

Proces

Haarlem was de eerste gemeente waar funderingsherstel werd aangepakt. In 2000 is begonnen met een herstelprogramma voor 1.200 woningen.

herstelprojecten

De gemeente stimuleert funderingsherstel met een vaste subsidie; de subsidie is bedoeld voor zowel funderingsherstel als voor opknappen van het casco.

Iemand die weinig aan het casco hoeft te doen, krijgt hier toch een bijdrage voor. Meerkosten worden niet bijgepast. De gemeente wil hiermee goed onderhoud belonen. De gemeente wil graag dat de bewoners ook iets doen aan het gedeelte van hun huis boven de grond. Alle panden die in de funderingsaanpak zitten zijn daarom geschouwd. Bewoners moeten de maatregelen die in het cascorapport staan, uitvoeren. Doen ze dat niet, dan volgt een aanschrijving. Resultaat is dat in de buurten waar funderingsherstel is uitgevoerd, de panden er weer mooi uitzien. Mensen die het funderingsherstel ondanks de subsidie niet kunnen betalen, wordt soms geadviseerd de woning te verkopen. Deze mensen krijgen dan wel een stadsvernieuwingsurgentie. Dat geldt ook voor mensen met hoge schulden of ernstige sociale problemen. Tot nu toe is het de eigenaren steeds gelukt de woning op tijd te verkopen. Op tijd, gezien vanuit het oogpunt van de voortgang van de funderingsoperatie. Het blijkt, dat funderingsherstel niet werkt als rem op verkoop, mits er een herstelplan ligt.

Een herstelproject gaat van start als minstens de helft van de eigenaren in een blok aan de slag wil. De gemeente spoort eventuele twijfelaars aan via een intensief traject en persoonlijk bezoek om zicht te krijgen op de financiële en sociale situatie. Aanschrijving volgt wanneer de overige bewoners vrij nauwkeurig kunnen aangegeven wanneer de aannemer gaat beginnen.

sloop nieuwbouwprojecten

In sommige wijken is opknappen niet mogelijk. Dan wordt gekozen voor sloop/nieuwbouw. Ook hier is de start afhankelijk van een meerderheid onder de eigenaren. De gemeente kan deze meerderheid beïnvloeden: als ze zelf inmiddels panden in eigendom heeft, telt dit eigendom mee bij het bepalen van de meerderheid.

In beginsel worden mensen die niet mee willen doen uitgekocht door de gemeente. Sinds kort wordt ook daadwerkelijk onteigening als stok achter de deur ingezet.

In overleg met de eigenaren zijn een ontwikkelaar en een architect geselecteerd. Bij de uitwerking van het nieuwbouwplan kregen eigenaren de gelegenheid te kiezen uit een aantal basistypen woningen, verschillend qua oppervlakte en indeling.

Bij terugbouwen wordt meer grondoppervlak teruggebouwd: de woningen kunnen wat breder worden. Voor de extra grond moet worden bijbetaald; de gemeente tracht de grondprijs laag te houden door zelf een deel van de woningen te ontwikkelen en hier winst op te maken. Dit kan dan terugvloeien in het project.

Informatiebronnen:

- Putten, E. van der, Lint, R de, & Wolff, HW de (2004). *Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling*. Den Haag: Akro Consult / TU Delft
- Ministerie van VROM (2005). Funderingsherstel, proeftuin voor collectief particulier opdrachtgeverschap, publicatie in het kader van het IPSV
- Nota van B&W van de gemeente Haarlem, Aanvraag vaststelling IPSV subsidie Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (TEW), vastgesteld in B&W vergadering van 30 mei 2006

Den Haag Avenue Culinaire

Grondslag herverkaveling: functioneel

Mogelijke leerpunten:

- Instrument: manier waarop samenwerking tot stand is gekomen (koppeling met voorwaardelijke subsidie), contract over beheer, de manier waarop de samenwerking bij wisseling van eigenaren/gebruikers in stand blijft
- Spelregels: de kostenverdeling, de betrokkenheid bij beheer, positie van ondernemer-huurders
- Proces: hoe draagvlak bereikt?

Doelstelling samenwerking

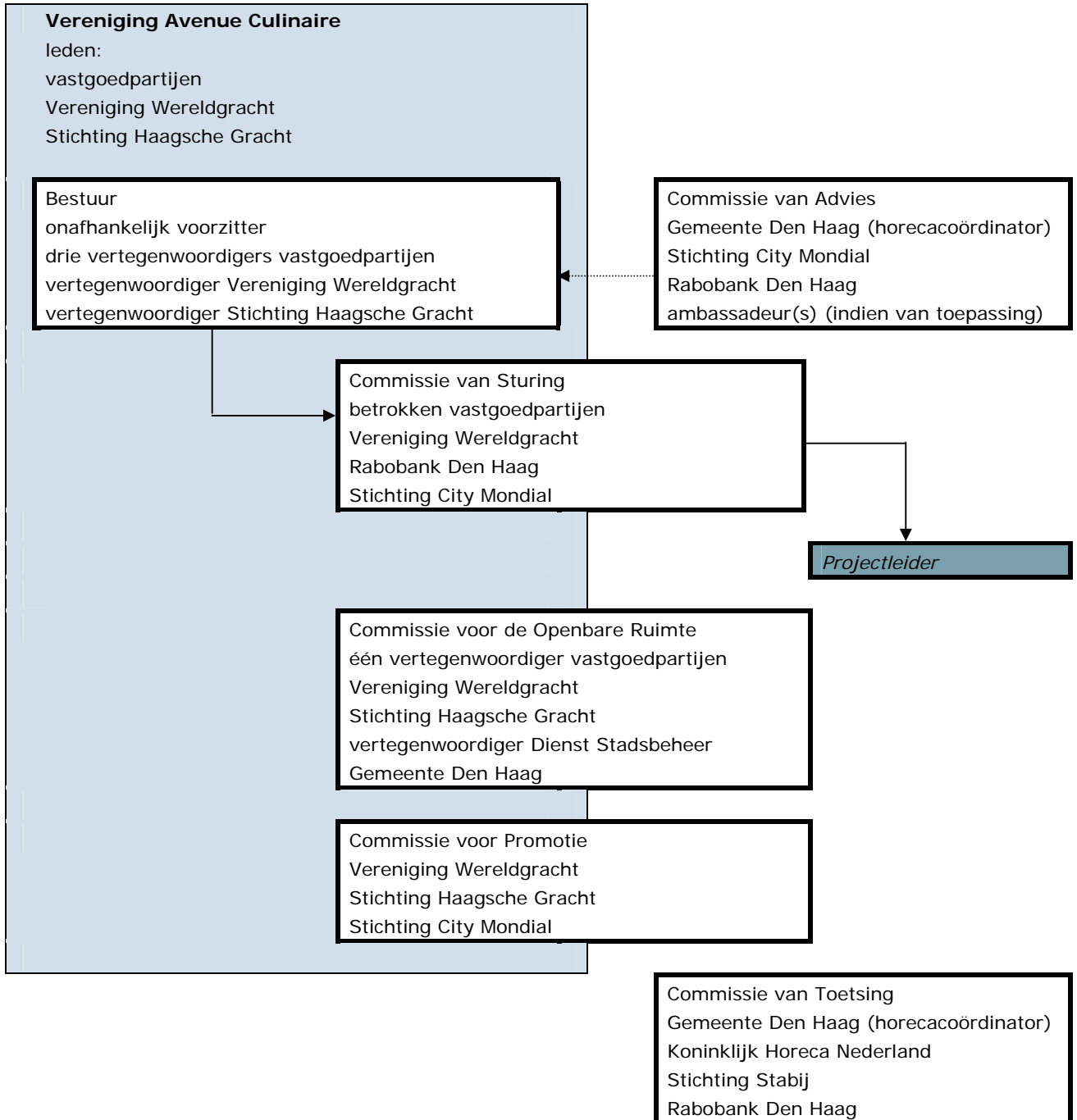
Binnen de gemeente Den Haag bestond al langere tijd het idee om een zogenaamde Avenue Culinaire te ontwikkelen, een gebied met een concentratie van kwalitatief hoogwaardige restaurants van niet-nederlandse culinaire kwaliteit (beleidsdoelstellingen: stimuleren allochtoon ondernemerschap en integratie). Dat uiteindelijk voor het gebied Bierkade, Dunne Bierkade en Groenwegje werd gekozen om dit concept te realiseren heeft te maken met enerzijds het feit dat een aantal pandeigenaren in het gebied ontevreden waren over de uitstraling van het gebied (onderhoud panden, ongewenste functies zoals garagebedrijven, onaantrekkelijke openbare ruimte), en anderzijds dat er vanuit bewoners regelmatig klachten waren over sluipverkeer, en verkeerd geparkeerde auto's.

Realisatie van dit concept op deze locatie zou dus meerdere doelen kunnen dienen.

Het betreft hier een gebiedsgericht project waar een functionele doelstelling aan ten grondslag ligt. Omdat het een gebied is met een gespreide eigendoms- en gebruiksstructuur waar een nieuw functioneel perspectief voor is geschetst, betekent realisatie van de doelstellingen dat gemeente en eigenaren de kern van de samenwerking vormen daar waar het gaat om het gebruik van het vastgoed. Daarnaast zijn er verschillende stichtingen en vereniging bij betrokken die (bredere) lokale belangen vertegenwoordigen.

In het volgende schema is de structuur van de organisatie getekend:

Structuur



Op welke wijze tot stand gekomen

Instrumenten

Om de doelstellingen te realiseren is gebruik gemaakt van verschillende instrumenten. Hieronder worden deze toegelicht.

Bestemmingsplan

Het projectgebied valt onder het nieuwe bestemmingsplan Oude Centrum. Voor alle panden in het projectgebied geldt de bestemming 'gemengde doeleinden + wonen' (nb: horeca is in principe niet toegestaan). Voor panden waar een functie zit die niet past binnen de bestemming is een extra aanduiding opgenomen.

Om functieverandering mogelijk te maken bij beëindiging van bestaand gebruik is in de voorschriften een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Ten aanzien van een bestemmingswijziging naar horeca zijn specifieke bepalingen opgenomen die verwijzen naar het horecabeleid en het concept Avenue Culinair. Het gaat hier om criteria die B&W moeten hanteren bij de beoordeling om hun bevoegdheid tot wijziging toe te kunnen passen. Indirect worden op deze manier kwaliteitseisen betrokken in het bestemmingsplan.

Aangezien afspraken over de invulling van Avenue Culinair vertaald worden in de huurcontracten, en de toetsingscommissie (zie schema), beoordeelt en adviseert op basis van het concept, is er sprake van een koppeling en stroomlijning van verschillende trajecten om de kwaliteit te waarborgen.

Wegbestemmen

Binnen het gebied liggen enkele panden waarvan de functie wel direct is wegbestemd. Het gaat hier om panden die in gebruik zijn of waren als horeca en waarvan het gebruik beëindigd dient te worden als gevolg van het horecabeleid (verbetering en clustering in de binnenstad). Hiervoor zijn middelen beschikbaar.

Leefmilieuverordening

Voor bijna de gehele stad geldt de zgn. 'LMV recreatie inrichtingen'. Deze LMV is in het projectgebied een extra buffer tegen ongewenste vestiging van functies die wel binnen de bestemmingsomschrijving passen.

Wet Voorkeurrecht Gemeenten

In het kader van het stedelijk horecabeleid is de Wvg ingezet om een gokhal en garage te verwerven. Zodra de huurders zijn uitgeplaatst wordt het vastgoed doorverkocht aan één van de betrokken vastgoedpartijen (via Wvg sturen op eigenaren). De Wvg wordt echter niet specifiek ingezet voor het project Avenue Culinair. Behalve dat hiervoor doorgaans vestigingsgronden ontbreken, is de gemeente van oordeel dat de vastgoedpartijen zelf in staat moeten zijn panden te verwerven.

Verwerving

De eigenaren nemen een terughoudende houding aan ten aanzien van het verwerven van panden. Een van de redenen is dat men prijsopdrijvende effecten wil voorkomen.

Huurrecht

Eigenaren proberen bij de panden die zij in eigendom hebben via het huurrecht tot een verbetering van het gebruik te komen. Door in overleg te treden met zittende huurders wordt getracht huurcontracten te ontbinden (soms voorzien van een vergoeding, het aanbieden van alternatieve locatie, bewoners voorrang te geven bij nieuwe woningen). De juridische titel 'dringend eigen gebruik' wordt waar mogelijk gebruikt.

APV

Om overlast van bestaande horeca terug te dringen, wordt de APV streng gehandhaafd.

Spelregels

De basis voor de samenwerking wordt gevormd door een gedetailleerde structuur die uit twee delen bestaat, de Vereniging Avenue Culinaire (VAC) en een samenwerkingsovereenkomst.

In de VAC zijn de primaire belanghebbenden vertegenwoordigd, de bewoners, de eigenaren en de ondernemers. De vereniging fungeert als opdrachtgever voor de realisatie en is een platform voor overleg en uitvoering (zie ook schema). Alle partijen ondertekenden de *samenwerkingsovereenkomst* en leggen hierin concrete afspraken vast over de realisatie. De VAC is partij in deze overeenkomst, maar ook de drie afzonderlijke groepen (eigenaren, ondernemers en bewoners).

De samenwerkingsovereenkomst bestrijkt een groot aantal verschillende activiteiten (communicatie, promotie, evenementen, begeleiden ondernemers, inbreng kennis en expertise). Voor het vastgoedtraject zijn de inzet van de eigenaren en de gemeente relevant:

- De eigenaren verplichten zich tot:
 - o het zorgvuldig onderhoud van de panden in hun eigendom (rekening houden met het historische karakter);
 - o zorgdragen voor een invulling passend binnen het concept;
 - o het nemen van initiatief om voor een zogenaamd project (pand of groep panden) binnen het plangebied tot herontwikkeling te komen;
 - o het betrekken van andere eigenaren te betrekken in de samenwerking;
 - o winsten die direct toe te schrijven zijn aan de ontwikkeling van avenue Culinaire ten goed te laten komen van het gebied (investeren in verwerving of renovatie).
- De gemeente verplicht zich tot:
 - o Het voeren van een ruimtelijk economisch beleid dat het functioneren van de Avenue Culinaire bevordert;
 - o Herinrichting en onderhoud van de buitenruimte in overleg met bewoners en ondernemers;
 - o Het alleen wijzigen van de bestemming van niet-horecapanden in horeca indien door de commissie van toetsing wordt geoordeeld dat de bedrijfsvoering past binnen het concept.

Proces

Het initiatief tot de Avenue Culinaire komt van de gemeente Den Haag, en vindt zijn oorsprong in het integratiebeleid.

De gemeente heeft Seinpost Adviesbureau opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een visie en een plan van aanpak. In deze fase is al veelvuldig contact geweest met betrokkenen in het gebied zelf. Zij hebben zo een belangrijke stem gehad in de planontwikkeling.

Op basis van het plan is door de gemeente, een bank, de ondernemersvereniging en drie grotere eigenaren een intentieovereenkomst ondertekend om tot realisatie van het concept te komen. Deze is uiteindelijk uitgewerkt in een concrete samenwerkingsovereenkomst. Dit traject heeft ruim twee jaar geduurd.

De uitvoering is in 2001 van start gegaan. De betrokkenen zijn van mening dat ondanks het niet realiseren van alle doelen deze aanpak tot resultaat zal leiden, daarom is recent de projectduur tot 2010 verlengd.

Kenmerken van het proces zijn:

- Extern projectleider die wordt ingehuurd door het VAC (betaald met een gemeentelijke subsidie). Dit is een onafhankelijke schakel tussen eigenaren, ondernemers en gemeente en heeft vooral een aanjaagfunctie.
- Samenwerking tussen eigenaren op basis van onderling vertrouwen, en niet op basis van een contract met financiële afspraken.
- Ondernemers en bewoners samen met eigenaren opdrachtgever van het proces.
- Gemeente faciliteert (vergunningen, bestemmingsplan) en investeert (buitenruimte en VAC).

Leerpunten

- Inzet van publiekrechtelijke instrumenten om private activiteiten te faciliteren.
- Overheid is zelf beperkt actief op terrein van verwerving maar zet instrumenten creatief in ter ondersteuning en stimulans van de eigenaren in het samenwerkingsverband.
- Instrumenten worden ingezet om gebruik te stimuleren of te ontmoedigen.
- Door een inhoudelijke koppeling te leggen tussen bestemmingsplan en de afgifte van een horecavergunning (via toetsingscommissie) is er sprake van een zeggenschapsverdeling ten aanzien van de functionele invulling.
- Een samenwerking op basis van vrijwilligheid tussen een beperkt aantal eigenaren kan succesvol zijn. Of dit ook voor de langere termijn voldoende zekerheid en continuïteit biedt, is onzeker. Zo kan het ontbreken van middelen om onwillige eigenaren mee te krijgen een belemmering vormen voor de voortgang.
- Er zijn geen afspraken gemaakt over financiële aspecten (onderlinge kosten en opbrengsten systematiek ontbreekt), wat vooral tot problemen leidt bij het omgaan met onrendabele investeringen ten aanzien van verwerving en renovatie. De slagkracht van de organisatie is hierdoor beperkt, mede omdat 'winsten' als gevolg van nieuwe exploitatie nog beperkt zijn.

Bijlage 2 Deelnemers Expertmeetings

Expertmeeting Vlijmen - Centrumontwikkeling

- Gemeente Heusden de heer M. Buijs, de heer T. Beerens, de heer T. van der Heijden, mevr. A. van Heijst en de heer W. van Eijk
- Adviesbureau BVR, mevr. Ph. Otten
- Onderzoeksbureau OTB van de TU Delft, H. de Wolff
- Rabobank Heusden, de heer J. de Koning
- Gloudemans Taxatie- en Adviesbureau, de heer F. de Bruijne en mevrouw
- HLB Van Daal & Partners Accountants en Belastingadviseurs, de heer J. Philips
- Ministerie VROM, de heer D. de Klerk en de heer R. Josten
- Johan Matser Projectontwikkeling, de heer A. Heijs
- Seinpost Adviesbureau, de heer M. Vaessen

Expertmeeting Utrecht - Amsterdamsestraatweg

- Gemeente Utrecht, EZ: mevrouw V. de Klein en de heer B. van Dijck
- Gemeente Utrecht, Wijkbureau Noordwest: mevrouw L. Berkhout en de heer W. Verbakel
- Gemeente Utrecht, Ontwikkelingsbedrijf: mevrouw A. Lubbert
- Gemeente Utrecht, Bouwbeheer: de heer H. Rempe
- Gemeente Utrecht, O.O.V.: de heer G. Urff
- Mitros: de heer P. Ufkes
- Ministerie VROM, de heer R. Josten
- Straatmanagement ASW: de heer L. Pijlman
- Seinpost Adviesbureau: de heer R. van den Hazel en de heer M. Vaessen
- Onderzoeksinstituut OTB TU Delft: de heer H. de Wolff

Expertmeeting Rotterdam – Particuliere Woningverbetering

- Gemeente Rotterdam dS+V: de heren E. Hoeflaak, P. Stielke en A. Verkerke
- Gemeente Den Haag: mevr. A. van der Hoek, DSO
- Minister van VROM: de heer K. Kupka en J. Dobbelaere (DGW)
- Kooijman Lambert Notarissen: de heer W. Louwers
- NV Stads Vastgoed: de heer E. Kleingeld,
- Steunpunt Wonen Rotterdam: de heer F. van Hulten,
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting: mevr. J. de Jong,
- gemeente Lelystad, mevr. M. Croes
- Seinpost Adviesbureau, de heer M. Vaessen
- Onderzoeksinstituut OTB TU Delft: de heer H. de Wolff