



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil

## Colofon

### *Redactie*

Samenwerking tussen het Ministerie van BZK,  
het Kadaster en de klankbordgroep van het  
stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil

### *Fotografie*

Plaatwerk fotografen, Delft

### *Vormgeving*

VormVijf, Den Haag

[www.stedelijkekavelruil.com](http://www.stedelijkekavelruil.com)

11 april 2019

# Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil

Samenwerking tussen het Ministerie van  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
het Kadaster en de klankbordgroep

# Inhoud

## Managementsamenvatting 6

## Leeswijzer 8

- 1 De voorgeschiedenis 11**
  - 1.1 Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil 11
  - 1.2 Terugblik eerste jaarverslag 14
    - 1.2.1 Wettelijke regeling 14
    - 1.2.2 Uitwerking specifieke onderwerpen 15
    - 1.2.3 Kennisdeling en doorwerking 15
  
- 2 Pilots en best practices 17**
  - 2.1 Algemene/gemeenschappelijke punten 17
  - 2.2 Acht pilots 17
    - 2.2.1 Assen 17
    - 2.2.2 Delfzijl 19
    - 2.2.3 Heemskerk 21
    - 2.2.4 Helmond 22
    - 2.2.5 Oosterwolde 24
    - 2.2.6 Purmerend 25
    - 2.2.7 Werkendam 27
    - 2.2.8 Zaanstad 29
  - 2.3 Best practices 31
    - 2.3.1 Merwede in Utrecht 31
    - 2.3.2 Kapelpolder in Maassluis 32
    - 2.3.3 Jaarbeurs in Utrecht 32
    - 2.3.4 Haamstede 33
    - 2.3.5 Wormerveer in Zaanstad 33
    - 2.3.6 Reedijk in Binnenmaas 34
    - 2.3.7 Wederopbouw Rotterdam 35
  
- 3 Kennis verzamelen en delen 37**
  - 3.1 Ondersteuning 37
    - 3.1.1 Uitwerking financiële mogelijkheden 37
    - 3.1.2 Modelovereenkomsten 37
  - 3.2 Afstemming 38
  - 3.3 Kennisuitwisseling 39
    - 3.3.1 Congres 5 april 2018 39
    - 3.3.2 Intervisiedagen met pilots 39
    - 3.3.3 Klankbordgroep 39

## **4 Communicatie 43**

- 4.1 Website 43
- 4.2 Twitter – Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil 44
- 4.3 Monitoring online 44
- 4.4 Nieuwsbrief 44
- 4.5 Presentaties 45
- 4.6 Publicaties 45

## **5 Visie van de klankbordgroep 47**

- 5.1 Algemene reflectie 47
- 5.2 Advies van de klankbordgroep 49
- 5.3 Vrijwillige kavelruil in Nederland: wordt “sleeping beauty” wakker gekust? 51
- 5.4 Uitnodigend instrumenteren van stedelijke kavelruil 53
- 5.5 De meerwaarde van stedelijke kavelruil 56
- 5.6 Het belang van een fiscale faciliteit voor stedelijke kavelruil 59
- 5.7 Krimp en kavelruil: (smeer)middel voor een gebiedsgerichte aanpak bij lagere toekomstwaarde 64
- 5.8 Onbekend maakt onbemind! 66
- 5.9 Stedelijke kavelruil: all-in-one gebiedsontwikkeling door en voor eigenaren 68
- 5.10 Stedelijke kavelruil en kostenverhaal 70
- 5.11 Perspectief van een ontwikkelaar 72
- 5.12 Stedelijke kavelruil als procesversneller 73
- 5.13 Manage de bundel! Stedelijke kavelruil en de bundel van rechten 75
- 5.14 Stedelijke kavelruil: nuttig instrument voor gebiedstransformatie 80
- 5.15 Succes zit in het toevoegen van waarde 81

## **6 Reflectie op de resultaten van het SSKR 85**

- 6.1 Inleiding 85
- 6.2 Bijdrage aan de vier operationele doelen 85
- 6.3 Stedelijke kavelruil nader bezien 86
- 6.4 Het vervolg 90

## **Bijlage 1 Personele samenstelling van het SSKR 92**

# Managementsamenvatting

In het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grond-eigendom is een regeling voor vrijwillige stedelijke kavelruil opgenomen. Vooruitlopend hierop is het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil (SSKR) gestart, waarmee pilots worden gestimuleerd en partijen ondersteund die al aan de slag willen met dit nieuwe instrument. De uitvoering van het SSKR leidt tot de volgende en breed gedragen conclusie: stedelijke kavelruil is bij complexe eigendomssituaties een instrument met perspectief voor de samenwerking tussen private en publieke partijen bij gebiedsontwikkelingen. Deze conclusie is gebaseerd op de ervaringen die via praktijkpilots zijn opgedaan en de beschouwingen van de klankbordgroep.

Het SSKR heeft een stimulans gegeven aan de bekendheid en toepassing van stedelijke kavelruil als een middel voor gebiedsontwikkeling, zoals beoogd in de doelstelling van het programma. Stedelijke kavelruil blijkt zowel een juridisch instrument als een werkwijze, en kan partijen helpen om “in de geest van de Omgevingswet” samen te werken aan de transformatie van gebieden. Daarbij spelen niet alleen juridische en technische vaardigheden een rol, maar zijn ook cultuur en soft skills van belang.

De lokale overheid speelt vrijwel altijd een cruciale rol bij gebiedsontwikkelingen. Het is nodig om als gemeente een duidelijke positie te kiezen bij de gewenste ontwikkeling, die afhankelijk kan zijn van de fase waarin een project verkeert. Ze kan optreden als hoeder van het algemeen belang, als eigenaar van gronden, maar ook als inspirator of facilitator van het proces. Daarbij kan het effectief zijn om als gemeente zo nodig (en gelijktijdig) aanvullende instrumenten in te zetten, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten, kostenverhaal of wijziging van het bestemmingsplan.

Voor private partijen is het van belang om zich te verenigen, onderling het gesprek aan te gaan over de ontwikkeling van een gebied en te zoeken naar gedeelde belangen. Het is verstandig om daarbij rekening te houden met verschillen in toekomstperspectief of mogelijkheden voor investeringen

tussen de partijen, en met de aanwezige kennis over het proces van gebiedsontwikkeling. In de samenwerking tussen alle partijen kan het zinvol zijn om een onafhankelijke derde in te schakelen die het proces begeleidt en gelijkwaardigheid van en vertrouwen tussen partijen kan bevorderen. Dit zijn slechts enkele van de vele lessen en ervaringen opgedaan bij de uitvoering van het SSKR.

Wat betreft stedelijke kavelruil als juridisch instrument is de gedachtevorming nog niet afgerond. Een variant met een verplichtend karakter (stedelijke herverkaveling) verdient nadere aandacht. Hetzelfde geldt voor maatregelen om het gebruik van kavelruil te stimuleren, zoals een mogelijke vrijstelling van overdrachtsbelasting. Waar het gaat om financiële consequenties (zoals hypotheek) verdient ook de rol van banken aandacht.

Met dit jaarverslag wordt het SSKR als programma afgerond, maar de verdere ontwikkeling en toepassing van stedelijke kavelruil stoppen hier niet mee. Het is dus gewenst om de ontwikkelingen in de praktijk te blijven volgen, bestaande mogelijkheden te benutten en waar nodig verdere vernieuwing te stimuleren.

Nu duidelijk(er) is gebleken dat stedelijke kavelruil een middel is dat ingezet kan worden bij gebiedsontwikkeling, ligt het voor de hand om nieuwe initiatieven breder te positioneren. Naast de inzet van stedelijke kavelruil kunnen namelijk ook andere middelen van waarde zijn, zoals financiële prikkels, handhaving, voorbereidingsbesluiten of onteigening. Het onderzoeken en laten zien van effectieve combinaties kan helpen bij de stedelijke gebiedsontwikkeling. Mede op basis van de lessen en ervaringen van het SSKR wordt daarom gewerkt aan een programma Toekomstgericht Grondbeleid.

# Leeswijzer



Voor u ligt het tweede jaarverslag van het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil. Dit verslag heeft betrekking op de periode april 2018 tot en met maart 2019. In het eerste hoofdstuk wordt kort de voorgeschiedenis van het programma geschetst en wordt de verbinding gelegd met het eerste jaarverslag. Hoofdstuk 2 doet verslag van de pilots die zijn uitgevoerd en de ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan met stedelijke kavelruil. Dit hoofdstuk sluit af met enkele best practices waarin kavelruil aan de orde is geweest. In hoofdstuk 3 wordt onder andere ingegaan op de afstemming met andere acties voor gebiedsontwikkeling en de wijze waarop het verzamelen en delen van kennis is bevorderd. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de communicatieactiviteiten die gedurende de afgelopen periode zijn uitgevoerd. Hoofdstuk 5 begint met een algemene beschouwing vanuit de klankbordgroep waarna enkele concrete aanbevelingen worden gedaan. Vervolgens laten de individuele leden hun licht schijnen op de verschillende aspecten van stedelijke kavelruil. In het afsluitende hoofdstuk 6 wordt gereflecteerd op de resultaten van het stimuleringsprogramma.



# 1

## De voorgeschiedenis

### 1.1 Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil

De aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling vraagt om samenwerking tussen publieke en private partijen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van verschillende instrumenten. Het nieuwe instrument vrijwillige stedelijke kavelruil geeft initiatiefnemers meer mogelijkheden om samen ontwikkelingen te realiseren, zonder dat actief ingrijpen van de overheid nodig is.

In het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom, die onderdeel wordt van de Omgevingswet, is een regeling voor vrijwillige stedelijke kavelruil opgenomen. Deze regeling zal het voor eigenaren makkelijker maken om eigendommen onderling te ruilen. In één samenhangende ruilovereenkomst kunnen meerdere ruilingen worden opgenomen, waardoor ook kosten worden bespaard. En de kavelruilovereenkomst biedt meer zekerheden dan een gewone koop- of ruilovereenkomst, omdat deze ook geldt voor eventuele nieuwe eigenaren.

Vooruitlopend op de wettelijke regeling is in november 2015 door de minister van IenM aan de Tweede Kamer (kamerstuk 27 581, nr. 53) toegezegd om pilots te stimuleren en partijen te ondersteunen die al aan de slag willen met dit nieuwe instrument, dat is afgeleid van herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied.

Als praktische uitwerking van de toezegging van de minister is medio 2016 het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil (SSKR) gestart, een samenwerkingsverband van het ministerie van BZK en het Kadaster.

In de praktijk is er soms verwarring tussen kavelruil en herverkaveling. Met de korte uitleg in dit kader wordt beoogd het onderscheid tussen beide te verduidelijken.

**Stedelijke kavelruil** is de overeenkomst waarbij een groep eigenaren met bouw- of herontwikkelingsplannen vrijwillig met elkaar afspreekt om onderling grond en gebouwen te ruilen met als doel die plannen te realiseren en soms ook het gebied als geheel opnieuw in te richten.

**Herverkaveling** is het volgens de wettelijke procedure van de Wet inrichting landelijk gebied samenvoegen, verkavelen en verdelen van in het landelijk gebied gelegen gronden en de daarbij behorende bedrijfsgebouwen, waarbij de provincie een beslissende stem heeft.

**Ruilverkaveling** was tot de komst van de Wet inrichting landelijk gebied in 2006 de term waarmee herverkaveling ten behoeve van vooral agrarische doeleinden werd aangeduid.

## ‘De term kavelruil of herverkaveling blijkt nogal eens voor verwarring te zorgen. Juridisch gezien is herverkaveling een verplichting, terwijl kavelruil vrijwillig is.’

De doelstelling van het stimuleringsprogramma is als volgt verwoord: *“Het stimuleringsprogramma maakt stedelijke kavelruil als nieuwe aanpak voor gebiedsontwikkeling bekend zodat bewoners, bedrijven en overheden samen hun eigen omgeving beter kunnen inrichten. Dit doen we door kennis en ervaring beschikbaar te stellen, hulpmiddelen te ontwikkelen die door iedereen te gebruiken zijn en pilotprojecten te ondersteunen.”*

Met het stimuleringsprogramma wordt getoetst hoe het instrument stedelijke kavelruil in de praktijk uitwerkt binnen de huidige kaders en aanvullend op al bestaande mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling. Dat levert bijvoorbeeld informatie op die kan worden gebruikt bij de aanpak van stedelijke kavelruil. Belangrijk is ook om in beeld te brengen of toepassing van het instrument in een behoefte voorziet, en welke beleidsmatige mogelijkheden het instrument biedt in situaties waar krimp, leegstand, herinrichting of transformatie aan de orde is. Bovendien kan tevens meer inzicht worden gekregen in de mogelijke rol van overheden in gevallen waar het voortouw ligt bij een samenwerking tussen private partijen.

De doelstelling van het stimuleringsprogramma is vertaald in vier (operationele) doelen.

### **1. Het SSKR draagt zorg voor een betere bekendheid van stedelijke kavelruil bij verschillende doelgroepen**

Het doel is om het instrument stedelijke kavelruil, vooruitlopend op de wettelijke regeling, bekend te maken bij de doelgroepen die voor toepassing van het instrument belangrijk zijn. Dit wordt onder meer bereikt door de verschillende doelgroepen via een actief communicatietraject te benaderen.

### **2. Het SSKR maakt stedelijke kavelruil gemakkelijker toepasbaar**

Kavelruil is een nieuw instrument binnen de context van stedelijke gebiedsontwikkeling, en partijen zijn er veelal onbekend mee. Door kennis en methodieken te ontwikkelen en te toetsen in pilots, maar ook door deze kennis en ervaring op toegankelijke wijze aan te bieden aan de praktijk, wordt het instrument gemakkelijker toepasbaar.

### **3. Door het SSKR kunnen beleidsdoelen beter gerealiseerd worden (meer ruimte voor ontwikkeling door private partijen zelf, aanpak van krimp, leegstand etc.)**

Stedelijke kavelruil is een instrument voor de uitvoering van beleid. Door de samenstelling van een breed palet aan pilots waarin de verschillende ruimtelijke uitdagingen aan bod komen en het actief contact leggen met andere programma's, projecten en (beleids)initiatieven, wordt bijgedragen aan het realiseren van beleidsdoelen.

### **4. Door het SSKR voldoet stedelijke kavelruil beter aan de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid voor eigenaren**

Ruilen betekent dat eigenaren afstand doen van hun (eigendoms)recht op grond of een pand en hiervoor middels een overeenkomst vervangend grond, vastgoed of geld ontvangen. Meer inzicht in de (juridische) uitwerking ervan is nodig, ook om het vertrouwen tussen partijen te versterken. De ontwikkeling van modelovereenkomsten ondersteunt hierbij.

Het stimuleringsprogramma is gebaseerd op een intensieve samenwerking tussen vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en het Kadaster, en de



regelmatige betrokkenheid (zowel bij de afzonderlijke pilotprojecten als in brede zin) van een klankbordgroep. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het openbaar bestuur, de wetenschap, adviesbureaus en marktpartijen. Expertise vanuit de bestaande praktijk van de agrarische kavelruil en expertise ten aanzien van stedelijke ontwikkeling en herstructurering zijn in de klankbordgroep verenigd. Ook disciplines van grondbeleid, recht, financiering en procesmanagement zijn in de klankbordgroep aanwezig. De huidige personele samenstelling van de klankbordgroep is weergegeven in bijlage 1 van dit jaarverslag.

## 1.2 Terugblik eerste jaarverslag

Op 5 april 2018 is het eerste jaarverslag van het SSKR verschenen, met de resultaten van het programma in de periode eind 2016 tot en met medio maart 2018. In die periode hebben diverse activiteiten plaatsgevonden en zijn er producten ontwikkeld om stedelijke kavelruil onder de aandacht te brengen en het gebruik ervan te bevorderen. Zoals een quickscan om te bepalen of stedelijke kavelruil in concrete situaties een geschikt instrument kan zijn en stappenplannen om partijen te ondersteunen bij het proces van stedelijke kavelruil. Daarnaast zijn tien pilotprojecten geselecteerd en begeleid, waarbij ook intervisiebijeenkomsten een rol speelden, en is een klankbordgroep samengesteld. Deze heeft zowel de afzonderlijke projecten geadviseerd als gereflecteerd op de uitvoering van het SSKR. En niet in de laatste plaats is veel energie gestoken in de communicatie over het stimuleringsprogramma met als resultaat een website, een informatieve flyer, nieuwsbrieven en presentaties bij diverse bijeenkomsten.

In essentie was de conclusie van het jaarverslag dat het eerste jaar van het stimuleringsprogramma een impuls heeft gegeven aan de bekendheid en toepassing van het instrument stedelijke kavelruil, en daarmee ook een basis heeft gelegd om door te gaan.

Voor dat vervolg was dan wel een verdiepingsslag noodzakelijk, gericht op de uitvoeringspraktijk, en waren kennisdeling en afstemming met andere programma's van belang. Daarnaast is duidelijk(er) geworden dat stedelijke kavelruil moet worden gezien als een van de instrumenten voor gebiedsontwikkeling. Geen wondermiddel dus, maar wel passend in de geest van de Omgevingswet en bruikbaar om zowel het gesprek tussen partijen als de concrete transformatie van gebieden te stimuleren. Het eerste jaarverslag gaf enkele specifieke thema's en adviezen die mede een "agenda" hebben gevormd voor de uitvoering van het SSKR in de afgelopen periode en het opstellen van dit jaarverslag. Hieronder worden de belangrijkste onderwerpen van die agenda kort weergegeven. De wijze waarop hiermee rekening is gehouden, en de resultaten daarvan, komen in andere hoofdstukken aan de orde.

### 1.2.1 Wettelijke regeling

Zoals hierboven aangegeven zal via de Aanvullingswet grondeigendom een wettelijke regeling van stedelijke kavelruil worden opgenomen. Bij de totstandkoming daarvan en in de praktijk spelen twee discussiepunten:

1. Door het vrijwillige karakter van de regeling kan er behoefte zijn aan het vergroten van de doorzettingsmacht ingeval een of meerdere eigenaren niet mee willen werken aan kavelruil.
2. De regeling kent in haar huidige vorm geen financiële/fiscale stimulansen (zoals de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij kavelruil in het landelijk gebied). De vraag is welke incentives wel mogelijk zijn, en in hoeverre een gecombineerde inzet met andere instrumenten zoals onteigening perspectieven biedt.

De ervaringen van de pilots of andere praktijkprojecten, en nadere gedachtevorming door de klankbordgroep, kunnen bijdragen aan een mogelijke herijking van de voorgestelde wettelijke regeling. Zie voor meer informatie hoofdstuk 5 en 6.

## *‘Stedelijke kavelruil vergt maatwerk en vraagt om een aanpak waarbij verschillende middelen en strategieën uit de gereedheidskist voor gebiedsontwikkeling gecombineerd worden.’*

### **1.2.2 Uitwerking specifieke onderwerpen**

Stedelijke kavelruil vergt maatwerk en vraagt om een aanpak waarbij verschillende middelen en strategieën uit de gereedheidskist voor gebiedsontwikkeling gecombineerd worden. Wettelijke instrumenten, zoals kostenverhaal, voorkeursrecht of onteigening, financiële middelen zoals erfpacht, BIZ (Bedrijven Investerings Zone) of (revolverende) fondsen, of een mix van elementen van actief grondbeleid. Meer informatie over mogelijke combinaties en de meerwaarde ervan is gewenst.

Voor toepassing van stedelijke kavelruil moet de samenwerking tussen betrokken partijen stapsgewijs worden aangepakt en tussentijds vastgelegd worden via eenvoudige en/of praktische contracten waarin de afspraken over en weer worden opgenomen. Dat schept duidelijkheid en kan de voortgang bevorderen.

Financiële aspecten en een (sluitende) businesscase vergen aandacht. Daarbij gaat het zowel om de samenhang in de toepassing van grondbeleid-instrumenten als om de aansluiting bij andere financiële mogelijkheden en het op een langere termijn duiden van kosten en baten. Zie voor meer informatie over de uitwerking van genoemde specifieke onderwerpen hoofdstuk 3.

### **1.2.3 Kennisdeling en doorwerking**

Stedelijke kavelruil is een (nieuw) instrument voor gebiedsontwikkeling en toepassing ervan levert ervaringen op die ook voor andere programma's en projecten relevant (kunnen) zijn. Zoals bijvoorbeeld de (implementatie van de) Omgevingswet, het programma Stedelijke Transformatie en de uitwerking van de Retailagenda. Kennisuitwisseling is dus nodig en waar mogelijk toegespitst op die andere

programma's of beleidsopgaven. Daarmee kan ook worden ingespeeld op de politieke actualiteit. Het is van belang om de (potentiële) meerwaarde van stedelijke kavelruil inzichtelijk te maken. Zie voor meer informatie over de activiteiten gericht op kennisdeling en doorwerking hoofdstuk 3.





# 2

## Pilots en best practices

### 2.1

#### Algemene/gemeenschappelijke punten

De pilots zijn belangrijk binnen het SSKR en zijn bedoeld om praktijkervaring op te doen met de aanpak en invulling van het instrument stedelijke kavelruil. Van de tien geselecteerde pilots uit het eerste jaar lopen er vier door in het tweede jaar; daarnaast zijn vier nieuwe pilots opgestart. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen en lessen van deze acht pilots beschreven. Vervolgens komen de ervaringen die zijn opgedaan met het instrument in andere projecten aan de orde.

De ondersteuning van de pilots door het stimuleringsprogramma bestond uit:

- Bezoek van de klankbordgroep van het SSKR. De pilots konden gebruikmaken van de kennis en denkracht binnen de klankbordgroep.
- Begeleiding door een kernteamlid van het stimuleringsprogramma.
- Intervisiedagen met de andere pilots, waar de ervaringen werden gedeeld en kennis werd verspreid.
- Mogelijkheid tot deelnemen aan themadagen.

De status van pilot levert intern en extern aandacht op voor een project. Betrokkenheid van het ministerie vestigt de aandacht op een project en kan de voortgang ervan bevorderen. De pilots breiden hun netwerk uit, vergaren kennis en leren van elkaar.

De problematiek van de pilots is verschillend (herontwikkeling van woningbouw, herstructurering bedrijventerrein, herinrichting dorpskern) maar de aandachtspunten zijn vergelijkbaar. De vraag welke rol en positie de overheid heeft en moet innemen komt in veel pilots terug. Maar ook de vraag: hoe krijgen we private partijen in de actiestand?

Gebleken is dat de meerwaarde van het instrument onder andere zit in een andere aanpak van gebiedsontwikkeling en een andere benadering van de partijen in het betreffende gebied. De kavelruil-overeenkomst is het juridisch sluitstuk van dit hele proces; partijen binnen de pilots zijn hier nog niet aan toe gekomen.

### 2.2

#### Acht pilots

##### 2.2.1 Assen

###### *Omschrijving pilot*

Het centrum van Assen wordt geplaagd door leegstand in de detailhandel. Vanuit bloedgroepen als retail, horeca, vastgoed, cultuur en toerisme, maar ook door belangenorganisaties en de gemeente, is een actieve bijdrage geleverd om gezamenlijk te komen tot een visie die erop is gericht van de huidige binnenstad weer een krachtige, toekomstbestendige binnenstad te maken. Dit kan onder andere bereikt worden door het segmenteren en compacter maken van de detailhandelsstructuur. Stedelijke kavelruil is een beoogd middel om ondernemingen naar het winkelhart te verplaatsen (de “van buiten naar binnen-aanpak”).



Daarnaast richt men zich op de “interne transformatie”-aanpak. Daarbij wordt gekeken waar in het kernwinkelgebied effectief het aantal vierkante meters kan worden teruggedrongen door in te zetten op gebiedstransformatie. Met als doel het aantrekkelijker maken van het gebied en het beter aan te laten sluiten bij de markt. Belangrijk is dat niet alleen de grote professionele partijen een bijdrage leveren, maar ook de kleinere ondernemers in de binnenstad.

#### *Uitdaging/leervragen van de pilot*

1. Hoe houdt de gemeente bij een dergelijk groot aantal initiatieven de regio?
2. Hoe kunnen de te transformeren locaties in samenhang ontwikkeld worden met een zo goed mogelijk eindresultaat voor het centrum van Assen?
3. Wat is de haalbaarheid van een transformatiefonds?

#### *Ontwikkeling pilot*

Nadat door middel van een analyse inzicht was verkregen in het functioneren van de binnenstad, heeft de gemeente zich gericht op het Koopmansplein. Een centraal plein met de juiste afmetingen om een plek te geven aan grootwinkelbedrijven. In de panden rond het plein was veel leegstand. Deze grootschalige panden en grondposities leken geschikt voor een (interne) verkaveling. Door het aantrekken van de economie ontstond echter vanuit kopers interesse in deze grote panden. Assen profiteert ook van de woningbouwvraag in de stad Groningen en er meldden zich kopers voor deze panden. De eigendomsverhoudingen zijn nu geschikt voor de toekomstige functie en is geen reden meer voor een ruiling. Met de nieuwe eigenaren voert de gemeente gesprekken over het verbeteren van het kwaliteitsniveau van het plein en aanliggende panden, zoals de verhoging van de belevingswaarde en de uitstraling. Deze eigenaren kunnen ook het voortouw nemen voor ontwikkeling van de leegstaande panden in de omgeving. De gemeentelijke subsidie voor gevelverbetering wordt al door de nieuwe eigenaren benut.

De toegenomen woningvraag heeft geresulteerd in tientallen initiatieven om in het centrum woningen, vooral appartementen, te realiseren. Deze initiatieven betreffen zowel woningen boven winkels als transformatie van de functie van gehele panden van detailhandel naar wonen. Deze verandering van functie zal een vermindering van de leegstand en van het winkeloppervlak tot gevolg hebben. Uit een vergelijking die het Kadaster op basis van Locatus-gegevens heeft uitgevoerd blijkt dit ook. Tussen mei 2017 en mei 2018 is vooral in de aanloopstraten het winkeloppervlak gedaald: de gebiedstransformatie is op gang gekomen. De gemeente zal de vinger aan de pols moeten houden bij de (ver)bouwplannen. Hierbij is van belang dat het planologisch regime actueel is en dat er wordt gestuurd op kwaliteit en diversiteit.

Doordat de aanloopstraten reeds aan het verkleuren zijn naar woongebieden, blijft er een “tussengebied” over. De functie van dit gebied rond het kernwinkelgebied moet opnieuw gedefinieerd worden omdat niet duidelijk is of dit bijvoorbeeld de nieuwe aanloopstraten zijn. Hier treedt leegstand op en de betreffende, overwegend kleine ondernemers en eigenaren zijn slecht georganiseerd. Er wordt nagedacht over manieren om hen in beweging te krijgen. Bestemmingsplanruil biedt hier geen uitkomst, aangezien het vigerende bestemmingsplan al erg ruim is.

De gemeente organiseert samen met de binnenstadsorganisatie Vaart in Assen (waarin ook de vastgoedeigenaren vertegenwoordigd zijn) verschillende “thematafels”: per thema worden koplopers met een brede visie uitgenodigd. Een van de bijeenkomsten zal gaan over het verenigen van de eigenaren. Het Kadaster heeft voorgesteld om met de eigenaren een simulatiespel te spelen dat geënt is op de situatie in het centrum van Assen. Hierbij komen de eigenaren met elkaar in contact en kunnen ze elkaars visie en plannen vernemen, met als doel het gezamenlijk uitwerken van concrete plannen voor het verbeteren van het vastgoed.

#### *Leerpunten voor anderen*

- Aan verplichte kavelruil (met doorzettingsmacht) heeft de gemeente geen behoefte, aangezien Assen een stad van consensus is. Een verplichte variant van kavelruil heeft vooral meerwaarde voor gebieden met kleine eigenaren. Deze bevinden zich met name in het tussengebied. Vandaar dat de aandacht van de gemeente gericht is op het mobiliseren van deze eigenaren en er activiteiten worden bedacht die, als eerste aanzet tot gebiedsontwikkeling, moeten leiden tot een hogere organisatiegraad.
- Een les voor de gemeente is dat je soms gewoon op je handen moet blijven zitten. Dit om te voorkomen dat de ondernemers achteroverleunen en alleen de gemeente verantwoordelijk wordt. Voor een goede ontwikkeling van de stad is een juiste combinatie van rentmeesters en ontwikkelaars nodig. De gemeente moet achterhalen waar de energie zit en waar geïnvesteerd moet worden. Door nieuwe ondernemers ontstaat er vaak weer energie.
- Het inbrengen van eigen vastgoed door de gemeente blijkt een stimulans te zijn geweest voor het op gang brengen van de gebiedsontwikkeling.

### **2.2.2 Delfzijl**

#### *Omschrijving pilot*

Havenstad Delfzijl is 60 jaar geleden ontworpen om uiteindelijk meer dan 80.000 mensen te huisvesten, maar heeft momenteel nog minder dan een derde daarvan aan inwoners. Bovendien ligt Delfzijl in het aardbevingsgebied in de provincie Groningen. Dit brengt onder meer onzekerheid met zich mee voor de bewoners met betrekking tot aardbevings schade en de toegezegde gelden ten aanzien van schadeherstel, veiligheid en toekomstperspectief.

De versterkingsaanpak in Groningen is in Delfzijl onder andere van start gegaan in de Zandplatenbuurt in Delfzijl-Noord. In die buurt zijn veel woningen in bezit van woningcorporatie Acantus, maar ook is er een aantal corporatiewoningen verkocht aan particulieren. Samen met de woningcorporatie heeft de gemeente Delfzijl parallel aan een gemeentelijke

*‘Vaak is niet alleen het grondbezit versnipperd, maar ook de perspectieven, belangen en toekomstplannen. Al die eigenaren die een stukje van de legpuzzel bezitten, moeten wel willen samenwerken om het op te lossen.’*

Woonvisie een specifieke gebiedsvisie voor Delfzijl-Noord opgesteld. Doel is om de versterking onderdeel te laten zijn van een plan voor toekomstbestendige en veilige woningen op een goede plek. In plaats van het versterken van de huidige woningen willen gemeente en corporatie samen met bewoners en huurders kijken of vervangende nieuwbouw op een andere plek een goed alternatief kan zijn.

De gemeente wil in dit plan een aantrekkelijke en compacte wijk en stad ontwikkelen met goede voorzieningen, waar men met plezier kan winkelen, wonen en ontspannen. Uitgangspunt is om het wonen in en rondom het centrum te versterken en meer te verdunnen en te vergroenen aan de randen van Delfzijl.

#### *Uitdaging/leervragen van de pilot*

De gemeente zoekt naar manieren om de bewoners/eigenaren te begeleiden naar een nieuwe woning en ze te verleiden mee te doen in het proces van wijkontwikkeling. Het is de bedoeling dat bewoners/eigenaren hun eigen plek inruilen voor een nieuwe plek met een nieuwe woning, passend bij de woontoekomst van de inwoner. Hiervoor zou het zeer wenselijk zijn dat bestaande hypotheekovergedragen kunnen worden naar een nieuwe woning, maar of en hoe dit gerealiseerd kan worden is onduidelijk. Vooruitlopend op die mogelijkheid heeft de gemeente reeds de ontwikkeling van een nieuwe locatie ter hand genomen, dicht bij het centrum en met ruimte voor circa 120 woningen. Er komen verschillende budgetten beschikbaar voor de ontwikkeling van deze locatie, maar deze zijn nog niet allemaal toebedeeld dan wel gedekt.

#### *Ontwikkeling pilot*

De bewoners moeten de mogelijkheid hebben om een beweging te maken die past bij hun levensfase en gebaseerd is op hun eigen keuze. Vervangende nieuwbouw op een andere plek biedt mensen een optie op een snellere en structurelere oplossing dan andere mogelijkheden, zoals terugkeer naar de eigen versterkte woning na een tussenstop in een tijdelijke woning. Na het bezoek van de klankbordgroep van het SSKR aan Delfzijl is de gemeente zich er nog meer bewust van geworden: hier is stedelijke kavelruil een instrument bij uitstek omdat duidelijk sprake is van ruilmogelijkheden waar iedereen beter van wordt. Daartoe zal een instantie in het leven moeten worden geroepen die als tussenpersoon functioneert en ontzorgt en waarin de gemeente en een aantal andere partijen die belang hebben bij deze ontwikkeling de handen ineen moeten slaan.

#### *Leerpunten voor anderen*

- Voor kleine gemeenten als Delfzijl is de organisatie van een groot project als dit een grote uitdaging. De betrokkenheid van diverse partijen en de complexe context van de versterkingsopgave maken de uitdaging zo mogelijk nog groter. Daarom moet een gemeente in een vroeg stadium de regie pakken en zorgen voor het verbinden van de verschillende partijen. Daarmee wordt de basis gelegd waarop de uitvoering georganiseerd kan worden.
- Zodra alle partijen bij elkaar worden gebracht en met elkaar over de opgave en de aanpak praten, blijkt dat er vrij snel een paar eenvoudige stappen te zetten zijn en worden belangen en urgentie sneller duidelijk.

- Voor de communicatie en het proces met de betrokken eigenaren is het van belang om een duidelijk perspectief te bieden; het moet een reëel perspectief zijn dat binnen niet al te lange termijn omgezet wordt in concrete acties. Dit is cruciaal voor het kunnen zetten van stappen in een project waarin vrouwen in de overheid en de gemeente geen vanzelfsprekendheid is.

### 2.2.3 Heemskerk

#### *Omschrijving pilot*

In Heemskerk werd nagegaan of het instrument van stedelijke kavelruil ingezet kon worden voor verplaatsing van bedrijven van een deel van het oudere bedrijventerrein De Houtwegen naar elders, zoals bijvoorbeeld het duurzame bedrijventerrein De Trompet. Leegstand en een achteruitgang in de ruimtelijke kwaliteit vormden de aanleiding om herinrichting of zelfs transformatie naar wonen te onderzoeken. De potentieel vrijkomende ruimte grenst aan een woningbouwproject en zal kunnen worden gebruikt om te voorzien in de woningbouw-opgave van de gemeente. Naar verwachting leidt een mogelijke transitie naar woningbouw tot een waardensprong. Voor eigenaren/ondernemers kan zowel transformatie als herinrichting (met behoud van de functie bedrijvigheid op de locatie zelf) kansen bieden voor de optimalisatie van hun bedrijfsvoering. Tijdens een ronde verkennende gesprekken door de zittende wethouder bleek dat de eigenaren over het algemeen positief tegenover dit initiatief stonden.

#### *Uitdaging/leervragen van de pilot*

1. Hoe krijgen we eigenaren/ondernemers in beweging?
2. Hoe halen we de financiële expertise binnen (en waarvandaan)?
3. Hoe krijg je een collectief gedragen trekker?

#### *Ontwikkeling pilot*

Sinds de “stoplichtgesprekken” die eind 2017 en begin 2018 zijn gevoerd bleef het stil op De Houtwegen. Er stond geen gedragen trekker op uit het gebied en ook de projectontwikkelaar die eigendom heeft op zowel De Houtwegen als De Trompet maakte geen

beweging richting gebiedsontwikkeling. Er leek meer nodig te zijn om de energie in het gebied te krijgen en de gemeente zag het als haar verantwoordelijkheid om een doorstart te maken. Door de politieke wisseling van de wacht stond de transformatie van De Houtwegen echter niet bovenaan op de agenda. Het project had geen formele status binnen de gemeentelijke organisatie en na het vertrek van de portefeuillehouder is het project niet overgedragen via het coalitieakkoord. Het nieuwe college heeft uiteindelijk capaciteit beschikbaar gesteld waarmee het gebiedsproces hervat kon worden.

Waar bij aanvang van het project de gedachten met name gericht waren op het tegengaan van leegstand en verpaupering, werd gedurende de tweede pilotperiode juist het woningtekort relevant. De meerwaarde die kan ontstaan uit herontwikkeling naar woningbouw zou kunnen leiden tot een positieve businesscase en aantrekkelijk kunnen zijn voor de eigenaren. Hiervoor moesten dan wel de handen op elkaar komen en er moest worden uitgerekend of er sprake zou kunnen zijn van een positieve businesscase. Tegenvaller was dat de Bank Nederlandse Gemeenten, die benaderd was om financiële expertise in te brengen en mogelijk te participeren, zich heeft teruggetrokken uit de gebiedsontwikkeling in het algemeen. De gemeente had geen grondposities meer op De Trompet, waardoor er geen strategische grond meer was om mee te schuiven. Een gebiedsontwikkeling zou zich dus moeten beperken tot De Houtwegen zelf en 100% door de eigenaren gedreven moeten worden.

De gemeente heeft het Kadaster gevraagd om als onafhankelijke partij te onderzoeken of er herverkavelingsscenario's mogelijk zijn die het uitwerken en -rekenen waard zijn op basis van een nieuwe ronde gesprekken met eigenaren. Voorafgaand aan een plenaire eigenarenavond heeft de gemeente opnieuw een brief naar de eigenaren en ondernemers op De Houtwegen gestuurd, om de radiostilte te verklaren en aan te kondigen dat weer het gesprek aangegaan werd. Tijdens die eigenarenavond zijn de eigenaren uitgenodigd om met elkaar aan de slag te

gaan met het gebied en te kijken of er tot een gebiedsagenda en tot eventuele ontwikkelingsclusters gekomen kon worden. Het bleek dat er bij de eigenaren geen gedeeld gevoel van urgentie of visie was en daarnaast was er sprake van een wankel vertrouwenbasis richting de gemeente. De leegstand was inmiddels opgelost en ondernemers hadden geïnvesteerd in hun vastgoed en daarmee gemikt op een toekomst in de huidige constellatie. Een transformatie werd, in ieder geval volgens de meest mondige eigenaren, gevoeld als een wens van de gemeente en niet als een kans waarbij zij zelf een rol hadden. Op basis van deze avond lijken de kansen voor een gebiedsontwikkeling in samenwerking met de eigenaren niet (meer) groot.

#### *Leerpunten voor anderen*

- Wees als overheid consequent en duidelijk over het doel wat je voor ogen hebt bij de gebiedsontwikkeling en welke rol je wilt spelen. Of wat je van de andere stakeholders verwacht.
- Het kan uitdagend zijn om de vaart in de gebiedsontwikkeling te brengen en te houden. Die is afhankelijk van veel externe factoren, waaronder de economie, de capaciteit en de bestuurlijke cyclus. Wees je bewust van de factor tijd; anderhalf jaar later kunnen eigenaren, ondernemers, maar ook de gemeente andere plannen en inzichten hebben. Bij het opnieuw starten van het gebiedsproces moet daarom ook aandacht besteed worden aan het terugkijken naar de voorgeschiedenis.
- Heb aandacht voor het sociale proces en de mogelijke effecten van groepsdruk. Bij deze pilot was sprake van een contrast tussen de sfeer in de individuele gesprekken en die tijdens de plenaire eigenarenavond.
- Als er sprake is van een gebrekkige organisatiegraad in een gebied is de herontwikkeling sterk afhankelijk van de gemeente en daardoor ook kwetsbaar te noemen. Een goede organisatiegraad bevordert de kansen voor kavelruil.
- Om toch een dynamiek te bewerkstelligen waarbij het gebied op eigen kracht verder komt en niet de schijn ontstaat dat de gemeente uiteindelijk de boel opkoopt is het zaak om tijdig een onafhanke-

lijke derde in te huren. Hiermee blijven de rollen in het gebiedsproces helder en wordt stakeholders continuïteit geboden, los van bestuurlijke wissels.

- Wisselingen aan gemeentekant (zowel bestuurlijk als ambtelijk) vormen een potentieel afbreukrisico in projecten. Draag daarom zorg voor een goede organisatorische inbedding van projecten en voor afdoende ambtelijke capaciteit.
- Stedelijke kavelruil vergt bepaalde persoonlijke kwaliteiten van alle betrokkenen en van eigenaren in het bijzonder. Het abstractieniveau dat kavelruil met zich meebrengt is niet voor alle partijen te behappen. Het hebben van een toekomstvisie en vertrouwen in de samenwerking zijn van doorslaggevend belang om tot een overeenkomst te kunnen komen. Of dat in afdoende mate het geval is bij een specifiek gebied valt vooraf moeilijk in te schatten.

#### **2.2.4 Helmond**

##### *Omschrijving pilot*

De gemeente Helmond wil samen met de Stichting Bedrijventerreinen Helmond (SBH) het bedrijventerrein Induma West herontwikkelen. Het idee is dat ondernemers ook zelf investeren in het gebied en de aanwezige panden volgens het principe “verdien de ruimte”. In het project zijn vier clusters/deelgebieden geïdentificeerd waarbinnen de mogelijkheden van stedelijke kavelruil worden gezien. In het eerste pilotjaar leek een kavelruilvereenkomst heel dichtbij, waarbij uiteindelijk het hele gebied zou profiteren van deze structuurverbetering. Na veel gesprekken tussen eigenaren is gedurende het tweede pilotjaar geconcludeerd dat er geen deal gaat komen. Parallel aan dit traject zijn in de andere clusters de gesprekken tussen eigenaren opgestart. Kern blijft een samenwerking van de eigenaren gericht op de herstructurering van het terrein waarin de gemeente zo nodig ook participeert.

##### *Uitdaging/leervragen van de pilot*

Uitdaging in het project is en blijft hoe kan worden gekomen tot een kavelruilvereenkomst waarbij het initiatief vooral ligt bij de private partijen en de gemeente waar nodig faciliteert. De modelovereen-

komsten die vanuit het SSKR zijn opgesteld kunnen hierbij wellicht behulpzaam zijn. Vraag is tevens hoe kan worden gezorgd voor een onafhankelijke waardebeoordeling.

#### *Ontwikkeling pilot*

Voor het gehele gebied is een investering in de kwaliteit van de openbare ruimte nodig. Dit vormt een impuls voor de planontwikkeling en kan tevens als “trigger” werken voor particuliere partijen om ook actie te ondernemen en te investeren in hun eigen vastgoed. De beschikbaarheid van middelen voor de herprofilering van de openbare ruimte van Induma West is met provinciale instemming verlengd tot 1 januari 2020.

Cluster 1 heeft na een lang en intensief traject geen ruil of aankoop opgeleverd. De gemeente heeft gedurende dit traject de handhavingsacties tegen strijdig gebruik opgeschort. Nu de gesprekken over stedelijke kavelruil zijn gestopt, is de handhaving weer opgestart. Hoewel dit cluster niet heeft geleid tot een ruilovereenkomst, is nu wel duidelijk hoe ver partijen willen gaan om tot een deal te komen.

Voor cluster 2 is een intentieovereenkomst dichtbij. De gemeente is daarbij geen deelnemer, ook om te stimuleren dat betrokkenen vooral zelf aan de slag gaan met de planontwikkeling voor dit cluster. Doordat één gebouw binnen dit cluster wordt gesloopt (en de grond eronder wordt gesaneerd), ontstaan mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen, zoals nieuwe vormen van ondernemen. Naast kavelruil tussen bedrijven zullen ook de mogelijkheden van grondruil met de gemeente worden

bekeken. De drie betrokken eigenaren hebben afgesproken gezamenlijk nieuwe bedrijfshallen te realiseren, waardoor een totale herontwikkeling plaatsvindt. Hiervoor worden hun eigen panden gesloopt. Voorts is aansluiting bij de foodcampus een optie. Eigenaren komen meer in beweging en daardoor nemen ook de kansen op een kavelruil toe.

Cluster 3 en 4 zijn in november 2018 opgestart. Er wordt aan de hand van individuele gesprekken met eigenaren gekeken wat de actuele vragen zijn. Omdat het pilotproject met een strakkere deadline van de subsidie voor de openbare ruimte te maken heeft, resteert er nog maar enkele maanden tijd om tot een eventuele deal te komen. Inmiddels is gebleken dat er op deze plek onvoldoende interesse is om tot een kavelruil over te gaan.

In februari 2019 is het definitieve ontwerp voor de openbare ruimte gereed en wordt de pilot stedelijke kavelruil afgerond. In de periode maart 2019 tot december 2019 worden voorbereiding, bestek, aanbesteding en uitvoering van de herprofilering van de openbare ruimte gepland. Parallel aan dit traject zal regelmatig worden gecommuniceerd naar de bedrijven over de voortgang van de herstructurering van Induma West. Specifiek aandachtspunt hierbij is de betrokkenheid bij de totstandkoming van het ontwerp voor de openbare ruimte.

#### *Leerpunten voor anderen*

- Stedelijke kavelruil is bij Induma West vooral ingezet om eigenaren zelf in staat te stellen om een structuurverbetering te realiseren. Maar bij gebiedsontwikkeling wordt al snel geleund op

*‘Soft skills spelen een grote rol in een succesvol verloop van het kavelruilproces. Maar ook stapsgewijs werken, duidelijke doelen en heldere vastlegging. Zorgvuldigheid is belangrijker dan snelheid.’*

## ‘De haalbaarheidsstudies van een plan moeten niet de schijn van een “ver uitgewerkt plan” hebben.’

de overheid. Om te voorkomen dat het proces van gebiedsontwikkeling te veel tijd in beslag neemt, is het belangrijk om als overheid aan de voorkant duidelijk de kaders te schetsen. Hoe ver wil je gaan als gemeente? Voer je een actief of passief grondbeleid? De gemeente wil mogelijk geen actieve rol, bijvoorbeeld met de aankoop van een pand, maar realiseer je dat een actieve rol verstandig kan zijn als “katalysator” om te voorkomen dat het gebied verder verpaupert. Bij duidelijke randvoorwaarden wordt sneller duidelijk of een kavelruil realistisch is.

- De aanpak van de openbare ruimte is een stimulans voor planontwikkeling, en ook acties gericht op handhaving bevorderen de gesprekken.
- Kritische succesfactoren voor de voortgang van een project zijn onder meer de organisatiegraad van de eigenaren, de aanwezigheid van een onafhankelijke gebiedscoördinator, een positieve businesscase, openheid over belangen en een gezamenlijk gevoel van urgentie.

### 2.2.5 Oosterwolde

#### *Omschrijving pilot*

Oosterwolde in de gemeente Oldebroek is een groeiend dorp met een rijk verenigingsleven. Om ook in de toekomst het voorzieningenniveau op peil te houden, hebben vier organisaties uit het dorp de handen ineengeslagen en een initiatiefgroep gevormd. Deze initiatiefgroep heeft een plan opgesteld genaamd Hart van Oosterwolde waarin de bestaande functies in de kern worden herschikt om zo tot optimalisatie van de beschikbare ruimte te komen. Ook zullen toekomstbestendige woningen worden gebouwd. Het ruilen van de bestaande grondposities kan bijdragen aan het efficiënt realiseren van de gewenste eindsituatie.

#### *Uitdaging/leervragen van de pilot*

Hoe wordt de rolverdeling tussen de gemeente en het pilotproject Hart van Oosterwolde ingevuld? De gemeente wil graag dat de initiatieven vanuit de samenleving komen (aansluitend op het programma “Oldebroek voor Mekaar”) maar hoe wordt daar concreet invulling aan gegeven als het mandaat daarvoor ontbreekt bij de initiatiefnemers? Bijvoorbeeld omdat het eigendom en de taak bij een andere partij ligt? Uiteindelijk moet er toch een entiteit zijn die de afspraken/het ruilen formaliseert. Hoe wordt goed invulling gegeven aan ieders rol in dit proces? Welke partijen betrek je als initiatiefgroep bij het proces en bij de verschillende ontwikkelingen?

#### *Ontwikkeling pilot*

De initiatiefgroep heeft het afgelopen jaar de plannen verder uitgewerkt en is aan de slag gegaan met het invullen van de randvoorwaarden die de gemeenteraad heeft gesteld. De plannen zijn aan de inwoners van Oosterwolde gepresenteerd tijdens inloopavonden en er is gelegenheid geboden om te reageren. Uiteindelijk zijn de plannen ter goedkeuring voorgelegd aan de achterban van de voetbalvereniging VSCO en het dorps huis De Heerd (twee van de initiatiefnemers van het Hart van Oosterwolde). De plannen zijn met meerderheid van stemmen aangenomen. Daarmee is voldaan aan een van de randvoorwaarden (draagvlak) voor het beschikbaar stellen van budget door de gemeenteraad.

Door het Kadaster zijn de grondposities in beeld gebracht (inbreng en toedeling). In opdracht van de gemeente wordt een taxatie uitgevoerd van de huidige waarde van de grond. De gemeente heeft een advies ontvangen over aanbestedingsrecht en staatssteun in relatie tot de realisatie van een multifunctioneel centrum en de woningbouw.



Dit advies is mede van belang voor de taak en rolverdeling van initiatiefgroep en gemeente bij de realisatie van de plannen. De gemeente Oldebroek bereidt de besluitvorming over de plannen voor. Naar verwachting zal de gemeenteraad begin maart een besluit nemen.

#### *Leerpunten voor anderen*

- De haalbaarheidsstudies van een plan moeten niet de schijn van een “ver uitgewerkt plan” hebben. Ook moet voorkomen worden dat steeds meer aspecten (bijvoorbeeld op het vlak van verkeer en geluidsoverlast) bij het plan worden betrokken, waardoor de hanteerbaarheid ervan in het geding komt. Het project heeft veel inspanning gevraagd van de initiatiefgroep, die volledig uit vrijwilligers bestaat. Vraag blijft hoe de rolverdeling moet zijn. Wat mag men verwachten van de overheid en wat van de vrijwilligers? Dit project heeft laten zien dat de rolverdeling in het project een dynamisch proces is. Waar in de beginfase veel verantwoordelijkheid en initiatief bij de burgers ligt, wordt duidelijk dat hoe verder het project in het proces komt, deze rolverdeling kan verschuiven. Het is nodig dat burgers (initiatiefgroep) en gemeente gedurende het proces evalueren en met elkaar afstemmen wie welke rol invult op welk moment.
- Tenslotte is een belangrijke les dat het van belang is om tot een afronding te komen. Op een bepaald moment is voldoende geluisterd en moet er een besluit worden genomen over het plan.

### **2.2.6 Purmerend**

#### *Omschrijving pilot*

Het Wagenweggebied in Purmerend zal worden getransformeerd van een bedrijventerrein tot een stedelijk woonmilieu. Door de gunstige ligging van het gebied in de nabijheid van het centrum liggen hier goede kansen voor woningbouw. De gemeente heeft in samenspraak met de bewoners en eigenaren in het gebied een ambitiedocument opgesteld. Dat document bevat een schets van de toekomstige ontwikkeling van het gebied en de spelregels die daarbij gelden. De gemeente probeert de eigenaren enthousiast te maken om te gaan ontwikkelen.

Hiervoor zullen intentie- en anterieure overeenkomsten worden afgesloten. Voor enkele locaties in het Wagenweggebied is kavelruil een optie.

#### *Uitdagingen/leervragen van de pilot*

1. Hoe wordt stedelijke kavelruil toegepast en, meer in het bijzonder, hoe wordt de ruilovereenkomst ingericht?
2. Wat is de samenhang tussen de stedelijke kavelruilovereenkomst en de anterieure overeenkomst waarin het kostenverhaal wordt geregeld?
3. Wat is de rol van de gemeente bij het tot stand brengen van ruil en samenwerking tussen eigenaren (actief faciliteren)?

#### *Ontwikkeling pilot*

Bij de start van de pilot stedelijke kavelruil was de gemeente Purmerend al goed op streek met de plannen voor de transformatie van het Wagenweggebied. De gemeente beschikte over een ambitiedocument dat in samenspraak met de bewoners, ondernemers en eigenaren was opgesteld. Dat ambitiedocument bevat niet alleen een toekomstvisie op het gebied, maar ook een uitvoeringsparagraaf. Daarnaast had gemeente zich voorbereid op de onderhandelingen met bouwers en ontwikkelaars.

De gemeente kiest in het Wagenweggebied voor een faciliterend grondbeleid. Buiten enkele kleine percelen die in bezit zijn van de gemeente, zal het merendeel van de gronden in het gebied door de eigenaren zelf worden ontwikkeld. Dat betekent dat het kostenverhaal op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) aan de orde is.

Initiatiefnemers van bouwplannen betalen bij de afgifte van de omgevingsvergunning voor het bouwen een bijdrage voor de aanleg van publieke voorzieningen en de gemeentelijke apparaatskosten. De Wro biedt gemeenten twee mogelijkheden om kosten te verhalen, namelijk door het afsluiten van een overeenkomst of door het vaststellen van een exploitatieplan. De gemeente Purmerend verhaalt de kosten van bouwplannen door het afsluiten van een overeenkomst. Na ondertekening daarvan door de

bouwer of ontwikkelaar past de gemeente het bestemmingsplan aan.

De praktijk die in Purmerend wordt gevolgd heeft verschillende voordelen. Ten eerste hoeft de gemeente niet vooraf te bedenken welke bestemmingen zij in het bestemmingsplan wil toestaan. De gemeente kan wachten tot er bouwinitiatieven zijn. Daarbij kunnen via een overeenkomst meer en andere kosten worden verhaald dan via een exploitatieplan. Zo is de gemeente bijvoorbeeld niet gebonden aan de vaste kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening. Het verhaal van kosten via een exploitatieplan speelt overigens wel een rol bij de totstandkoming van de overeenkomst. Bouwers en ontwikkelaars zullen in het algemeen niet meer willen betalen dan waartoe zij wettelijk verplicht zijn. Daarom bereidt de gemeente Purmerend zich op de onderhandelingen over een overeenkomst voor door een exploitatieopzet te maken. Op basis daarvan is per perceel en per eigenaar te bepalen welk bedrag bouwers en ontwikkelaars zouden moeten betalen wanneer de gemeente een exploitatieplan zou vaststellen.

In het pilotjaar zijn de ontwikkelingen in het Wagenweggebied op gang gekomen. Voor twee projecten zijn anterieure overeenkomsten getekend en voor één project is een concept van een anterieure overeenkomst beschikbaar. Voor twee locaties zijn voorbereidingsbesluiten genomen. Die voorbereidingsbesluiten voorkomen dat ontwikkelingen plaatsvinden die in strijd zijn met de gewenste toekomstige ontwikkeling.

In de loop van het pilotjaar is gebleken dat in het Wagenweggebied waarschijnlijk geen kavels zullen worden geruild. Het Wagenweggebied is grotendeels een bedrijventerrein met betrekkelijk grote kavels. Naar blijkt kunnen nieuwe ontwikkelingen in het algemeen op de bestaande kavels worden ingepast. In een workshop met medewerkers van enkele gemeenten – waaronder ook Purmerend – is de relatie tussen de kavelruilovereenkomst en de anterieure overeenkomst besproken. Vraag was of de anterieure overeenkomst onderdeel zou kunnen uitmaken

van de kavelruilovereenkomst. Er is dan maar één overeenkomst nodig en dat scheelt tijd en geld. De conclusie van de workshop was dat hieraan bezwaren zijn verbonden vanwege de bedrijfs-economische belangen die met een anterieure overeenkomst kunnen zijn gemoeid. De regeling voor stedelijke kavelruil in het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom verplicht eigenaren om de kavelruilovereenkomst te registreren in de openbare registers van het Kadaster. Er kan bedrijfs-economische schade ontstaan wanneer de kavelruilovereenkomst openbaar wordt gemaakt.

*‘Faciliterend grondbeleid vraagt veel van het gemeentelijk apparaat en is lastig te plannen.’*

Faciliterend grondbeleid vraagt veel van het gemeentelijk apparaat en is lastig te plannen. Dat was in het pilotjaar ook de ervaring van de projectorganisatie voor het Wagenweggebied in Purmerend. Eigenaren met wie na enkele gesprekken overeenstemming leek te bestaan, veranderden later toch weer van gedachten of kwamen met nieuwe eisen. Dat stelde de gemeentelijke projectorganisatie voor een dilemma. Enerzijds wil de projectorganisatie tempo maken. Het gemeentebestuur wil snel woningen bouwen. Anderzijds is er maar een beperkte hoeveelheid werktijd beschikbaar. Er staan in Purmerend meer projecten op stapel. De projectorganisatie heeft hier op verschillende manieren haar weg in gezocht. Er zijn grenzen gesteld door eigenaren sneller om duidelijkheid te vragen. Ook stimuleert de projectorganisatie dat eigenaren die op elkaar zijn aangewezen samen aan de slag gaan. Hiervoor zijn enkele bijeenkomsten georganiseerd. Tot slot zijn de mogelijkheden van het wettelijk instrumentarium verkend (voorbereidingsbesluit, voorkeursrecht, onteigening).

### *Leerpunten voor anderen*

1. Ontwikkelen met eigenaren vraagt voortdurend schakelen. Houd de controle over het proces, stel grenzen en verken de mogelijke alternatieven.
2. Kavelruil is vooral geschikt voor gebieden met versnipperd eigendom en is minder geschikt voor gebieden met grote kavels, zoals het Wagenweggebied.
3. Eigenaren hebben tijd nodig (misschien kan het wel niet sneller dan het nu gaat).

## **2.2.7 Werkendam**

### *Omschrijving pilot*

De maritieme industrie in Werkendam (onder andere scheepsbouw en -reparatie) heeft onvoldoende groeiomvang door dat alle direct aan het water gelegen bedrijventerreinen zijn bezet. Hierdoor zijn de toekomst van de economie en de werkgelegenheid in Werkendam in het geding. Als bedrijven bij gebrek aan uitbreidingsmogelijkheden zouden vertrekken, dan heeft dat ook gevolgen voor andere bedrijven in de gemeente. De gemeente kiest ervoor om de maritieme industrie nieuwe groeiomvang te bieden door in het bestaande haven- en industriegebied van De Biesboschhaven een nieuwe insteekhaven aan te leggen. Tegelijkertijd is het de bedoeling om bedrijven die geen gebruikmaken van de ligging aan het water te verplaatsen. De gemeente stelt zich faciliterend op en wil de plannen voor de transformatie van De Biesboschhaven realiseren in samenspraak met de eigenaren en zonder de gronden te verwerven. Daarom is de gemeente geïnteresseerd in stedelijke kavelruil.

### *Uitdagingen/leervragen van de pilot*

Ondernemers en eigenaren in beweging brengen om gezamenlijk met de gemeente een concreet, uitvoerbaar plan uit te werken voor de herstructurering van De Biesboschhaven.

### *Ontwikkeling pilot*

Werkendam was in 2017 ook al een pilot van het stimuleringsprogramma. Het vertrekpunt voor de pilot was het plan voor de aanleg van een insteekhaven dat in samenspraak met de eigenaren was

ontwikkeld. De grondexploitatie van dat plan toonde een financieel tekort. De leervraag voor de pilot was hoe dat plan financieel haalbaar zou kunnen worden gemaakt en of stedelijke kavelruil tot kostenbesparingen zou kunnen leiden.

In het voorjaar van 2017 zijn in de stuurgroep met wethouders vragen gesteld over het tekort op de grondexploitatie. Dat is aanleiding geweest om met voorrang een nader economisch en financieel onderzoek uit te voeren. Op basis daarvan hebben de colleges van B en W van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem (die per 1 januari 2019 zijn heringedeeld naar de gemeente Altena) in juli 2017 het groene licht gegeven voor een haalbaarheidsstudie.

Als eerste stap in de haalbaarheidsstudie heeft de gemeente het Kadaster in het najaar van 2017 gevraagd om gesprekken met de eigenaren te voeren. Het Kadaster heeft kort voor de zomer van 2018 over deze gesprekken gerapporteerd. Uit die rapportage blijkt dat de eigenaren positief tegenover het plan staan, maar ook dat zij vinden dat de gemeente een belangrijke verantwoordelijkheid heeft. De eigenaren zeggen te weinig bestuurlijke betrokkenheid en daadkracht vanuit de gemeente te ervaren. Opvallend is dat de partijen die de gronden op het toekomstige watergebonden bedrijfsterrein willen afnemen niet nadrukkelijk bij de eigenaren in beeld zijn.

Naar aanleiding van de rapportage van het Kadaster heeft de gemeente een tweesporenbeleid ontwikkeld.

1. Een faciliterend spoor dat moet leiden tot een door alle partijen gedragen plan.
2. Een actief spoor waarbij de gemeente de regie neemt en het plan realiseert via een wijziging van het bestemmingsplan en eventueel het opstellen van een exploitatieplan en onteigening.

De gemeente volgt het liefst het faciliterende spoor, waarbij eigenaren nadrukkelijk bij de ontwikkeling zijn betrokken. Om die faciliterende route te laten slagen, is het belangrijk om de plooiën in de samenwerking met de eigenaren glad te strijken. Dat vraagt

## *‘Pilotprojecten stedelijke kavelruil laten zien dat vastgoedeigenaren niet altijd voldoende redenen hebben om met elkaar te praten. Dit kan gestimuleerd worden door een positieve businesscase te laten zien’*

om een gezamenlijk planproces onder begeleiding van een onafhankelijke partij. Daarom heeft de gemeente het Kadaster ingeschakeld. Daarnaast is het belangrijk dat de eigenaren ook perspectief zien. Contact met partijen die gronden willen afnemen kan hierbij helpen.

Mocht het faciliterende spoor geen resultaat opleveren, dan zal de gemeente overgaan op het actieve spoor. De gemeente houdt er rekening mee dat het niet mogelijk zal zijn om met alle eigenaren tot overeenstemming te komen. Al kort na de gespreksronde van het Kadaster maakt een eigenaar op een sleutelpositie terugtrekkende bewegingen. Uiteindelijk is deze eigenaar door bemiddeling van een bevriende ondernemer toch weer aan tafel gekomen. Ook zitten eigenaren onderling niet altijd op één lijn.

In het najaar van 2018 heeft de gemeente het Kadaster een vervolgoopdracht gegeven om het faciliterende spoor vorm te geven. Dat faciliterende spoor bestaat uit een nieuwe ronde individuele gesprekken en enkele groepsessies. Tijdens de gespreksronde is met de eigenaren gesproken over de kansen die een ruilplan biedt en zijn zij geïnformeerd over de bestemmingsplanprocedure. In november zijn tijdens een groepsessie waarbij ook de wethouder aanwezig was twee ruimtelijke scenario's uitgewerkt. Dat heeft de eigenaren nog niet in beweging gebracht.

In het actieve spoor heeft de gemeente een adviesbureau opdracht gegeven om een bestemmingsplan voor te bereiden. Daarbij heeft de gemeente aan het adviesbureau gevraagd aan te geven hoe de bestemmingsplanprocedure en de onteigeningsprocedure

zonder tijdverlies op elkaar kunnen aansluiten. Eind 2018 is duidelijk geworden dat het gemeentebestuur van de nieuwe gemeente Altena desnoods bereid is van zijn doorzettingsmacht gebruik te maken. De plannen voor de herstructurering van de Biesboschhavens hebben een plaats gekregen in het concept van het coalitieakkoord tussen de partijen die na de gemeentelijke herindeling in het college van B en W hebben plaatsgenomen.

### *Leerpunten voor anderen*

- Zorg voor bestuurlijk commitment. De les van de pilot Werkendam is dat eigenaren niet in beweging zullen komen wanneer zij eraan twifelen of het de gemeente menens is. Het is in dat geval niet voldoende om een onafhankelijke partij in te schakelen om het gesprek met de eigenaren op gang te brengen. Het gemeentebestuur zal ook kleur moeten bekennen en zelf met de eigenaren in gesprek moeten gaan. Het is waardevol als leden van het college van B en W meedoen en meedenken tijdens sessies met de eigenaren, zodat snel duidelijkheid kan worden geboden over de bedoelingen van het gemeentebestuur.
- Onderzoek de mogelijkheden van een actief gemeentelijk beleid en stap niet gemakkelijk over van een faciliterende op een actieve rol. Het heeft de voorkeur om in goed overleg tot overeenstemming te komen. Dat kan tot een zeer langdurig werkproces leiden. De les van de pilot Werkendam is dat het verstandig is om een tweesporenbeleid te ontwikkelen en al vroeg te onderzoeken wat het zou betekenen als de gemeente toch voor een actieve rol zou kiezen. Moet het bestemmingsplan worden aangepast om een basis

te leggen voor een onteigening of het vestigen van een voorkeursrecht? Hoeveel kosten kan de gemeente op de eigenaren verhalen wanneer een exploitatieplan wordt vastgesteld? Wat kost een onteigening? Door het antwoord op dit soort vragen wordt duidelijk hoe hoog de prijs is die de gemeente voor een faciliterend beleid zou kunnen betalen. Daarbij wordt ook alvast een basis gelegd voor eventuele toekomstige onderhandelingen over een anterieur contract.

### 2.2.8 Zaanstad

#### *Omschrijving pilot*

Een verouderd bedrijventerrein met een complex grondgebruik wordt herontwikkeld tot een moderne woon-werklocatie. Het verbeteren van oost-west-verbindingen en wonen aan de straat zijn twee belangrijke thema's. De gemeente werkt samen met de provincie en enkele private eigenaren aan deze opgave. Eigenaren zoeken naar een systematiek in de herontwikkeling waarbij de lasten en de lusten op een evenwichtige manier worden gedragen. Stedelijke kavelruil zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. Het plangebied ligt op een steenworp afstand van het NS-station Zaandam Kogerveld. Dit maakt de locatie bijzonder geschikt om een bijdrage te leveren aan de enorme woningbouw-opgave. Vanwege de potentie van het gebied en de uitdagingen om de kansen voor woningbouw in de metropoolregio Amsterdam te verzilveren, hebben Zaanstad en de provincie Noord-Holland een samenwerkingsovereenkomst gesloten.

#### *Uitdaging/leervragen van de pilot*

Hoe zorg je dat je als overheid in een goede rol blijft zitten? De gemeente wil wel stimuleren, maar geen trekker zijn van de ontwikkeling.

#### *Ontwikkeling pilot*

De gemeente heeft een aantal jaren geleden een anterieure overeenkomst getekend met de eigenaar van het Kan Palen-terrein. Hierop zouden 150 woningen gerealiseerd kunnen worden, mits ook het naastliggende bedrijf meewerkt. Vanuit dit vertrekpunt heeft de eigenaar van het terrein contact gezocht met

omliggende bedrijven en grondeigenaren. De huidige versnipperde eigendomsstructuur (inclusief toekomstige contouren) bemoeilijkt de ontwikkeling van het gebied. Het is daarom een mooie eerste stap dat de eigenaar van het Kan Palen-terrein samenwerking heeft gezocht met de burens en andere bedrijven in de nabije omgeving. De urgentie voor de partijen om mee te werken aan transformatie is divers. De eigenaar van het naastgelegen bedrijf aan de noordkant heeft aangegeven te willen vertrekken, mits dit financieel haalbaar is. Ook de corporatiewoningen aan de zuidkant zouden bij de ontwikkeling kunnen worden betrokken.

De drie partijen hebben zich middels een overeenkomst aan elkaar geëngageerd voor de ontwikkeling van hun eigen grondgebied. De afgelopen periode hebben de drie eigenaren en de gemeente een aantal inhoudelijke (en financiële) verkenningen gedaan, waarbij niet alleen is gekeken naar de kavels van de drie partijen, maar naar heel Hofwijk-Noord. De gemeente heeft vervolgens wat afstand genomen om de drie partijen te stimuleren met een haalbaar plan te komen. Eind september 2018 is aan de gemeente een ruimtelijk plan aangeboden dat een fors tekort laat zien. De gemeente moet nu samen met partijen beoordelen hoe de maatschappelijke opgaven in het plan gerealiseerd kunnen worden en wat dat financieel betekent. Het gaat dan om zaken als het woonprogramma, de klimaatdoelstellingen, maatschappelijke voorzieningen, infrastructuur et cetera. Welke financiële lasten draagt de gemeente zelf en wat draagt de ontwikkeling?

#### *Leerpunten voor anderen*

- De gemeente heeft bij dergelijke ontwikkelingen twee rollen. Een publieke rol waarbij in deze casus naar een van de partijen handhavend wordt opgetreden (milieuzaken) én een faciliterende rol, in dit geval ten aanzien van de omslag naar woningbouw. Met name als facilitator is het zoeken waar de grens ligt: hoeveel druk oefen je uit, waar liggen je grenzen om partijen te helpen een ontwikkeling van de grond te trekken? En hoe zorg je dat je niet de verantwoordelijkheid naar je toe trekt?



VACO  
VACO  
NOU  
BUJUMA  
E.ON  
VCA



- De gemeente Zaanstad ervaart dat het tempo waarin de eigenaren aan de planontwikkeling werken moeilijk beïnvloedbaar is. Een gemeente heeft echter wel veel mogelijkheden om bij een transformatie te helpen zoals door het toelaten van de woonbestemming, het spelen met de gebiedsgrens (openbare ruimte en infrastructuur) of het aantonen van de waardensprong. In dit geval heeft de gemeente ook de financiële middelen om de sanering uit te voeren, mogelijkheden om met een van de partijen te zoeken naar een alternatieve bedrijfslocatie of kan ze bijdragen in de proceskosten. De gemeente mag duidelijk aangeven onder welke voorwaarden zij deze mogelijkheden wil inzetten. Dit zou als stimulans en versneller voor de betrokken eigenaren moeten werken.
- Realiseer je dat een eigenaar continu de afweging maakt tussen de verschillende mogelijkheden die hij heeft. Een van de eigenaren in deze casus heeft een anterieure overeenkomst met de gemeente, een andere eigenaar bevindt zich in een gedoog-situatie ten aanzien van de milieuvergunning en is nog aan het afwegen waar hij zijn bedrijf wil voortzetten op een andere locatie in Zaandam of een verhuizing naar een andere gemeente. Op het moment dat er voor een eigenaar nog veel opties openstaan zonder eindtermijn, ontstaat er ook veel comfort voor de eigenaar. Dit bevordert de snelheid van een keuze niet.
- Onmisbaar is dat er gelijkwaardigheid en vertrouwen tussen de deelnemende partijen is. In het Zaanse project is de achtergrond van de partijen heel divers en dit vraagt aandacht. Het is raadzaam om de partijen hierin te laten begeleiden door een onafhankelijke derde. Alle betrokken partijen moeten zich immers comfortabel voelen met de stappen die ze gezamenlijk zetten. In situaties waarin partijen verschillende ervaringen met gebiedsontwikkeling hebben, is het nog meer van belang om comfort en vertrouwen te organiseren.
- Eigenaren denken vaak heel sterk aan de mogelijkheden die de huidige kavel hen biedt. Een manier om hier beweging in te brengen is dat de eigenaren grond inbrengen en daarvoor ontwikkelrechten terugkrijgen in het gebied en mogelijk niet exact

op de huidige kavel. Hierdoor kan er een optimale grondrouting uitgewerkt worden die past bij de planning van de individuele eigenaren zonder dat het totale plan wordt vastgezet.

- Wat is nodig om het proces gezamenlijk met eigenaren goed te organiseren? Keep it simple; de manier van samenwerken moet voor iedereen te begrijpen zijn. Het gaat om meerwaarde organiseren, rollen en verantwoordelijkheden duiden en private eigenaren samenbrengen. Kortom, leren dat kavelruil niet alleen een instrument is, maar ook een spel van samenwerking. Dit betekent een echte cultuurverandering en die is niet in wet- en regelgeving te organiseren!

## 2.3 Best practices

Behalve in de door het SSKR geselecteerde pilots is kavelruil ook in andere concrete projecten aan de orde c.q. vindt toepassing ervan plaats. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven en worden leerpunten geschetst.

### 2.3.1 Merwede in Utrecht

De Merwedekanaalzone, een gemengd werkgebied met verschillende soorten bedrijvigheid op een strategische locatie in de stad Utrecht, staat aan de vooravond van een grote transformatie. Om tegemoet te komen aan de grote woningvraag wordt in het 24 hectare grote gebied door tien private partijen en de gemeente gewerkt aan het meest optimale plan, los van de bestaande eigendomsgrenzen. De gemeente heeft hierbij haar publieke taak gescheiden van haar belang als grondeigenaar. Daardoor kan zij gelijkwaardig met de private partijen samenwerken en onderhandelen over het ruilen van haar eigendommen in het zogenaamde eigenarencollectief. De intentieovereenkomst die is ondertekend door de gebiedspartijen wordt begin 2019 uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst, waarna in 2021 de eerste schop de grond in kan.

#### *Leerpunten voor anderen*

- Het eigenarencollectief, waarin ook de gemeente deelneemt als private partij, werkt intensief samen en investeert veel in wederzijds vertrouwen. Onder andere door het organiseren van “tweedaagsen” waarin de aandacht niet alleen gericht is op de inhoud maar ook op het smeden van een alliantie.
- In eerste instantie was de focus gericht op het samen vaststellen van de ambities, het komen tot een gezamenlijke visie en het maken van het meest optimale plan voor “een goed stuk stad”. Pas daarna kwamen de juridische aspecten, de governance en de contracten aan de orde.
- Door de economische condities hebben tijdens de gebiedsontwikkeling veel mutaties in het eigendom plaatsgevonden, waarbij het eigendom meer naar de ontwikkelaars ging dan naar de beleggers in bedrijfsmatig onroerend goed. Dit maakte dat er meer expertise voor binnenstedelijke transformatie en een op de toekomst en verandering gerichte “mindset” aan tafel kwamen.
- Er zijn externe professionals betrokken voor de noodzakelijke aspecten zoals stedenbouw, plan-economie, mobiliteit, duurzaamheid, circulariteit en energie, landschap, placemaking en samenwerking. Deze professionals werken samen aan een stedenbouwkundig plan voor Merwede. De ambitie is groot en vernieuwend, met 6000 woningen en veel stedelijke voorzieningen in een hoogstedelijk stadsdeel met een autovrije openbare ruimte en een innovatief mobiliteitssysteem (parkeernorm 0,3 en mobiliteitshubs).
- Door het collectief wordt constant gezocht naar een optimum in sturing tussen publiek en privaat. Bepaalde systemen werken optimaal als ze collectief worden aangepakt, zoals bijvoorbeeld de mobiliteits- en de energieopgave, placemaking en activering van de plinten. Bouw- en woonrijp maken doet de gemeente, terwijl de opstalontwikkeling weer de corebusiness is van de individuele vastgoedontwikkelaars. De afstemming en kwaliteitsborging van integrale opstalontwikkeling worden gezamenlijk gedaan.

#### **2.3.2 Kapelpolder in Maassluis**

De Kapelpolder in Maassluis is een bijzonder gebied met een combinatie van wonen en werken.

Individuele eigenaren zijn op zoek naar een nieuwe invulling voor hun werklocaties. Enkele van hen zijn met de gemeente in gesprek over transformatie naar woningbouw. De gemeente staat hier positief tegenover, mits er een samenhangend en integraal plan ontstaat dat kwaliteit aan het gebied toevoegt. Door de inzet van het Kadaster is een aantal eigenaren met elkaar in gesprek gegaan. Dit heeft na een proces van circa zes maanden geleid tot de conclusie dat er twee eigenaren niet kiezen voor transformatie naar wonen en dat een grotere groep gezamenlijk de planvorming ter hand gaat nemen. Ze maken een integraal plan los van de huidige eigendomssituatie, waarbij een nieuwe verkaveling zal ontstaan. De partijen werken samen daar waar het nodig is om tot een samenhangend en integraal plan te komen, maar houden zoveel mogelijk vrijheid om zelf de ontwikkeling ter hand te nemen.

#### *Leerpunten voor anderen*

- De inzet van een onafhankelijke derde heeft geleid tot samenwerking tussen private eigenaren.
- De gemeente heeft een onafhankelijke (residuele) waardebeoordeling uit laten voeren en dit heeft het onderlinge gesprek tussen de eigenaren bevorderd.
- Gezamenlijk optreden van de eigenaren richting de gemeente door middel van de onafhankelijke derde heeft de samenwerking met de gemeente verbeterd.

#### **2.3.3 Jaarbeurs in Utrecht**

Op 22 december 2016 is een akte ingeschreven in de openbare registers die gezien kan worden als een van de eerste stedelijke kavelruilen. Deze inschrijving was het sluitstuk van een intensief proces van circa tien jaar onderhandelen tussen de Jaarbeurs en gemeente Utrecht. Er was sprake van ongeveer veertig percelen, met allemaal andere afspraken, onder andere op het gebied van erfpacht, andere afmetingen en grenzen die dwars door de hallen van de Jaarbeurs heen liepen. Een lappendeken van stukjes en stukken grond die de ambities en behoeften van beide partijen in de weg zat.



#### *Leerpunten voor anderen*

- Er was sprake van gelijkwaardigheid tussen de beide partijen. Ook in de zin van professionele ondersteuning, in ieder geval op het juridische vlak.
- Er was sprake van wederzijdse afhankelijkheid, waardoor beide partners hun individuele belangen niet konden realiseren zonder medewerking van de ander.
- De aflopende erfpachthorizon op bepaalde percelen maakte dat er sprake was van urgentie en er wel gesprekken gevoerd moesten worden. Daarnaast hadden beide partijen eigen urgente opgaven die op deze locaties gerealiseerd moesten worden.
- Bij het begin van het proces waren andere personen betrokken dan bij de afronding ervan. Deze wisseling van de wacht maakte dat er gewerkt kon worden aan herstel van vertrouwen. De menselijke factor was daarbij doorslaggevend in een op het eerste gezicht technisch proces. Dit maakte het uiteindelijk mogelijk om gezamenlijk te kijken naar de toekomst, waarbij beide partners ook bereid waren om compromissen te sluiten.
- Bij ruilen gaat het niet alleen om eigendom of rechten, maar tellen ook andere waarden mee, zoals zekerheid en duidelijkheid. Het betrekken van erfpacht als recht inclusief het veranderen van de horizon ervan was een interessant alternatief voor het ruilen van “bloot eigendom”.

#### **2.3.4 Haamstede**

Op het Landal Resort Haamstede stonden ongeveer zestig vakantiehuizen uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Het betrof het type rijtjeshuis, soberheid troef. Vijftig jaar later hebben eigenaren behoefte aan vrijstaande vakantiehuizen met privacy en eigentijds comfort. Deze wensen konden alleen gestalte krijgen wanneer iedereen tegelijkertijd meedeed aan de ontwikkeling. De ontwikkeling die plaatsvond, was een stedelijke herverkaveling volgens de basisprincipes: de oude kavels werden vervangen door nieuwe en al het bestaande eigendom werd samengebracht en opnieuw verdeeld. Dit leidde tot een vrijwillige kavelruil met veertig eigenaren.

Belangrijke motor was de gedegen aanpak met de tijdelijke ontwikkelings-bv. Daarnaast werd aan eigenaren die geen belangstelling hadden voor deze ontwikkeling, de tijd gegeven om te vertrekken. De collectiviteit van de aanpak van de bouw gaf de banken voldoende comfort om aan deze herontwikkeling mee te werken door het treffen van een regeling voor het opnieuw vestigen van hypotheek. In de kavelruilovereenkomst zijn, met toestemming van de banken, de hypotheek van de oude vakantiehuizen “overgehangen” naar de nieuwe woningen. Hierdoor was het voor de eigenaren niet nodig om een nieuwe hypotheektoetsing te ondergaan en een nieuwe hypotheek af te sluiten.

*‘De wensen konden alleen gestalte krijgen wanneer iedereen tegelijkertijd meedeed aan de ontwikkeling.’*

#### *Leerpunten voor anderen*

- De eigenaren kenden elkaar al lange tijd en waren goed verenigd.
- De belangen van en problematiek onder de eigenaren waren redelijk uniform.
- De inbreng van het eigendom (recreatiewoningen) was uniform en de waarden ervan waren goed vergelijkbaar.
- De collectiviteit van de aanpak van de bouw heeft banken comfort gegeven.
- In de ruilovereenkomst zijn de hypotheek “overgehangen” naar de nieuwe woningen, zonder nieuwe toetsing.

#### **2.3.5 Wormerveer in Zaanstad**

In de Zeeheldenbuurt in Wormerveer is sprake van ernstige funderingsproblematiek. Herstel van de fundering levert weinig tot geen bijdrage aan een duurzame oplossing. Sloop-nieuwbouw is een

kostbare oplossing, maar levert wél een grote bijdrage aan een duurzame oplossing. Een groot deel van de woningen is corporatiebezit, maar in het verleden is circa 30% aan particuliere eigenaren verkocht. Samen met de particuliere eigenaren wordt onderzocht of kavelruil mogelijk is. Vanwege de logistieke aanpak, de fasering, de hoge mate van versnippering van de private eigendommen en de behoefte aan zelfbeschikking ligt het voor de hand om corporatiebezit en particulier bezit te ruilen.

Om dit praktisch vorm te geven, heeft een kavelruil-overeenkomst meerwaarde. Daarmee is het namelijk mogelijk om met toestemming van de banken de hypotheek van eigenaren over te hangen naar de nieuwe woningen, dan wel een regeling te treffen voor het opnieuw vestigen van hypotheekrechten. Dit zou betekenen dat de banken een regeling treffen over het slopen van het onderpand van de hypotheek en dat daarvoor in de plaats grond en een te bouwen woning komen. Een (collectieve) koop-aannemings-overeenkomst biedt de zekerheid dat de nieuwe woning ook wordt gerealiseerd. Daarnaast is het in deze casus ook noodzakelijk dat eigenaren, mogelijk via reeds bestaande regelingen, extra financiële middelen organiseren om de kosten van het fundeeringsherstel te betalen.

#### *Leerpunten voor anderen*

- De casus in Haamstede dient als een belangrijk voorbeeld voor dit project, maar het is noodzakelijk dat er voldoende comfort ontstaat bij de betrokken banken in Wormerveer.
- De collectiviteit van het bouwplan, waarbij zowel de corporatie als private eigenaren zijn betrokken, levert zekerheid op dat de nieuwe woningen ook daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Dit draagt bij aan het organiseren van vertrouwen voor de banken.
- Met toestemming van de banken is het mogelijk om de hypotheek van de oude naar de nieuwe woning over te hangen.

### **2.3.6 Reedijk in Binnenmaas**

Reedijk was een bedrijventerrein van ongeveer 20 ha in de gemeente Binnenmaas, dat voor de helft planologisch was ingevuld. Het gebruik was zeer divers: kantoor, opslaghallen, detailhandel, remise, buitenopslag. De in gebruik zijnde kavels lagen niet aaneengesloten en elke kavel had een eigen ontsluiting op het omliggende wegennet. De gemeente wilde dat – voordat de tweede helft van het bedrijventerrein planologisch zou worden ingevuld – de ontsluiting zou worden teruggebracht tot één ontsluitingsweg voor alle kavels. De gemeente stelde daarbij dat zij geen kosten zou dragen voor de aanleg van de ontsluitingsweg, noch voor de wijziging van het bestemmingsplan en het daarbij vereiste beeldkwaliteitsplan, het ontsluitingsplan en het landschapsplan, noch voor de procesbegeleiding (totaal ongeveer 5 miljoen). Die kosten zouden dus door de bedrijven gedragen moeten worden.

Reedijk is een stedelijke herverkaveling op een bedrijventerrein *avant la lettre*. Het gaat hier om veel meer dan een ruil van onroerend goed. De complexiteit van de gebiedsontwikkeling ontstond door de koppeling van de vergunning en de vergroting van de eigen kavel aan een collectieve investering vooraf. Het effectueren van een dergelijke complexe gebiedsontwikkeling vraagt een helder en open proces, waarin vertrouwen ontwikkeld wordt. Voorwaarde is een onafhankelijke procesbegeleider, iemand met commerciële feeling, die daarnaast zeker ook politiek-bestuurlijk issues onderkent. Het ontbreken van een formele regeling van kavelruil en bekendheid met een dergelijk proces van samenwerking heeft dit project extra uitdagend gemaakt. De mogelijkheid om een “wijkontwikkelmaatschappij light” op te richten zou dit proces eenvoudiger hebben gemaakt.

#### *Leerpunten voor anderen*

- De inschakeling van een onafhankelijke procesbegeleider.
- Het inzichtelijk maken van de financiële en ruimtelijke consequenties voor alle partijen.

- Het verenigen van de eigenaren in proces met gemeente.
- De vasthoudendheid: het proces heeft lang geduurd en heeft verschillende keren stilgelegen.

### 2.3.7 Wederopbouw Rotterdam

Een grootschalige “voorganger” van stedelijke kavelruil c.q. herverkaveling is uitgevoerd gedurende de wederopbouw van Rotterdam. Toen werd het getroffen gebied aangewezen als ruilverkavelingsgebied en werden alle eigendommen, zonder expliciete toestemming van de eigenaren, ingebracht voor herverkaveling. De eigenaren kregen in ruil voor hun inbreng een recht op toedeling. Dit recht kon alleen worden verzilverd wanneer de nieuw toegevoegde kavel werd bebouwd conform de afgesproken criteria. Voor de waardering van de grond en de gebouwen in zowel de oorspronkelijke situatie als in de nieuwe situatie was een doordacht systeem ontwikkeld, dat zelfs tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw standhield.

#### *Leerpunten voor anderen*

Hoewel de regeling voor stedelijke herverkaveling die nu wordt vormgegeven gebaseerd is op vrijwilligheid, kan er toch van de Rotterdamse herverkaveling worden geleerd.

- Het valt aan te raden om te kiezen voor een aparte waardering van de inbreng en van de toedelings-situatie. Hierdoor kan de waardevermeerdering, die ontstaat door verschuiving en verandering van functies, ten goede komen aan het project.
- De percelen met daarop de verwoeste panden werden ingebracht en in ruil daarvoor kregen de eigenaren een recht op toedeling, wat uiteenviel in twee delen: een onbebouwd perceel en geld voor de bouw van nieuwe opstallen. De toedeling kon alleen worden verzilverd als een bouwplan werd voorgelegd bij de gemeente dat voldeed aan het nieuwe stedenbouwkundige plan en bestemmingsplan.
- Voor de waardering van de inbreng werd een commissie in het leven geroepen.

‘De eigenaren kregen in ruil voor hun inbreng een recht op toedeling.’



# 3

## Kennis verzamelen en delen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele producten die zijn gemaakt ter ondersteuning van de praktijk, de contacten met andere programma's en verschillende initiatieven gericht op het delen van kennis en ervaringen.

### 3.1 Ondersteuning

#### 3.1.1 Uitwerking financiële mogelijkheden

Tijdens het congres op 5 april 2018 is een handreiking financiële arrangementen gepresenteerd en deze is aansluitend op de website van het SSKR geplaatst. De handreiking beoogt inzicht te bieden in de financiële oplossingen en instrumenten die kunnen worden ingezet om kavelruilprojecten te helpen slagen. Daarbij komen drie aspecten aan de orde: de (financiële) haalbaarheid van het totale project, de haalbaarheid voor individuele partijen en de mogelijkheden om aanvullende middelen te regelen.

Door middel van het uitwerken van een specifieke casus worden de te nemen stappen van de reken-systeematiek inzichtelijk gemaakt. Hierdoor ontstaat meer inzicht in hoe partijen de inbreng en de uitneemwaarde van het bezit kunnen bepalen, zodat de haalbaarheid van een project goed kan worden vastgesteld. Voor die uitwerking wordt een casus in Bodegraven gebruikt. In deze casus werken drie eigenaren met in totaal vijf panden samen aan een plan waarbij voor een deel sprake is van sloop-nieuwbouw en voor een deel van renovatie. Het doel

van deze eigenaren is te komen tot een toekomstbestendiger vastgoed. De huidige panden zijn erg smal en diep en daardoor niet ideaal als winkel. Het doel is om de winkelpanden breder en ondieper te maken en aan de achterzijde van de percelen woningen toe te voegen. De huidige kavelstructuur zal daarmee ingrijpend veranderen. In de uitwerking wordt gekeken op welke manier de waarde van de diverse eigenaren in de ontwikkeling ingebracht kan worden, op welke wijze de nieuwbouw wordt verdeeld onder de eigenaren en wat dit voor de cashflow en het rendement van de diverse eigenaren betekent.

#### 3.1.2 Modelovereenkomsten

Om het proces van stedelijke kavelruil te ondersteunen zijn drie juridische modelovereenkomsten opgesteld, elk voorzien van een toelichting. Het betreft de intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en kavelruilovereenkomst. De modelovereenkomsten zijn afgestemd met het Kadaster.

Met de intentieovereenkomst zetten partijen een eerste stap in het proces van stedelijke kavelruil en bepalen ze de uitgangspunten en afspraken, zodat kan worden onderzocht of stedelijke kavelruil een oplossing kan bieden voor een betere inrichting van een gebied. Daarnaast spreken ze af wie welke acties uitvoert om inzicht in de mogelijkheden te krijgen.

De samenwerkingsovereenkomst biedt een basis voor het vervolg. Hierin maken partijen verdergaande afspraken over de benodigde onderzoeken, zoals naar financierbaarheid, en over de gevolgen die een eventuele overdracht van percelen heeft. Dit om te borgen dat alle partijen zekerheid houden over de

waarde van hun eigendommen en investeringen gedurende het traject.

Het sluitstuk is de stedelijke kavelruilovereenkomst waarin bijvoorbeeld wordt opgenomen welke (gedeelten van) percelen door ruiling aan een andere partij worden overgedragen, en onder welke voorwaarden en tegen welke vergoeding dit wordt gedaan. De afspraken in de kavelruilovereenkomst zijn de titel voor de daadwerkelijke overdracht die door de notaris zal worden vastgelegd in de akte van ruiling.

De modelovereenkomsten bieden de mogelijkheid om rekening te houden met situaties waarin de gemeente optreedt als partij (al dan niet als grondeigenaar) en met een kavelruil waarbij alleen private partijen betrokken zijn. Het spreekt voor zich dat de verschillende modellen kunnen worden aangepast, afhankelijk van de specifieke situatie bij concrete projecten.

## 3.2 Afstemming

De afgelopen periode is een aantal initiatieven en activiteiten ondernomen om de leerervaringen van het SSKR te delen met aanpalende programma's en waar mogelijk met deze programma's samen te werken. Bijvoorbeeld bij de opzet van congressen of workshops, het leggen van verbindingen tussen de programma's bij concrete praktijkprojecten, het benutten van elkaars expertise of het meedenken over de organisatie van nieuwe programma's en projecten. Hieronder worden kort enkele voorbeelden gegeven.

- Vanuit het SSKR is actief bijgedragen aan het congres Stedelijke Transformatie op 14 februari 2019 en het programma Stedelijke Transformatie levert een bijdrage aan het congres over stedelijke kavelruil op 11 april 2019. Gemeenschappelijke thema's of vraagstukken zijn bijvoorbeeld "versnipperd eigendom" en "financiering van gebiedsontwikkeling".

- In samenwerking met de gemeente Rotterdam wordt gekeken welke mogelijkheden stedelijke kavelruil kan bieden voor het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Medio 2019 wordt duidelijk of stedelijke kavelruil kan worden ingezet en zullen er nadere afspraken worden gemaakt over het vervolg.
- De afspraak is om bij de uitwerking van de Actie-agenda Vakantieparken 2018-2020 aandacht te besteden aan het herverkavelings-instrumentarium.
- Vanuit het SSKR wordt actief geparticipeerd in het Expertteam Woningbouw en de beschikbare kennis wordt aangeboden aan het Expertteam. Een aantal leden van de klankbordgroep maakt ook onderdeel uit van het Expertteam.
- In samenspraak met de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland en het programma Stedelijke Transformatie wordt informatie over concrete praktijkprojecten en de beschikbare experts/expertise gedeeld zodat dubbelingen kunnen worden voorkomen en waar mogelijk wordt samengewerkt.
- Met enkele provincies, zoals met Zeeland en Noord-Brabant, zijn gesprekken gevoerd waarbij de ervaringen van het SSKR zijn ingebracht bij de opzet van programma's voor "gebiedsontwikkeling". Voor de provincie Utrecht heeft een aparte kennis-sessie over stedelijke kavelruil plaatsgevonden.
- In verschillende bijeenkomsten die vanuit de organisatie van de uitvoering van de Retailagenda worden georganiseerd zijn de ervaringen met stedelijke kavelruil gepresenteerd, onder andere de casus in Bodegraven.
- Er zijn enkele notities opgesteld over de relatie tussen stedelijke kavelruil en concrete beleids-thema's, zoals de woningbouwopgave of de krimpproblematiek, en aan betrokkenen aangeboden. Daarmee wordt stedelijke kavelruil beter gepositioneerd als een middel dat kan bijdragen aan beleidsuitvoering.

## 3.3 Kennisuitwisseling

Op verschillende manieren is kennis opgehaald en uitgewisseld. Meest in het oog springend was het congres Stedelijke Kavelruil in de praktijk op 5 april 2018, maar voor de uitvoering van het SSKR en de pilots waren zeker ook de intervisiedagen met de pilots en de inzet, advisering en reflectie door de klankbordgroep van belang. Daarnaast zijn ook andere projecten dan de bekende pilots relevant voor de praktische toepassing van het instrument stedelijke kavelruil.

*‘Met elkaar wordt er gepioneerd en geleerd hoe het instrument stedelijke kavelruil in de praktijk zou kunnen werken.’*

### 3.3.1 Congres 5 april 2018

Het jaarlijkse congres over stedelijke kavelruil is gehouden in Zaanstad. Doelgroep was iedereen die bezig is met gebiedsontwikkeling; het doel was informeren, kennis delen en netwerken in relatie tot stedelijke kavelruil. Circa 900 personen zijn persoonlijk uitgenodigd. Online is veel aandacht gegeven aan het congres en via social media en vakmedia is de mogelijkheid geboden (gratis) deel te nemen aan het congres. 220 personen hebben zich aangemeld, waarvan circa 60% afkomstig van private partijen (adviesbureaus, parkmanagers, onderwijs, gebiedsontwikkelaars e.a.) en 40% afkomstig van overheden (gemeente, provincie, Kadaster, RVO en ministerie van BZK).

Het congres startte met een plenair programma waarin het belang van stedelijke ontwikkeling en stedelijke kavelruil in het bijzonder werd belicht

vanuit het ministerie van BZK, het Kadaster en de klankbordgroep van het stimuleringsprogramma.

Daarna volgden twee rondes masterclasses en workshops over vijftien verschillende onderwerpen, waarbij werkwijze, randvoorwaarden, ontwikkelingen en financiële aspecten maar ook ervaringen en resultaten van de eerste pilotprojecten stedelijke kavelruil aan bod kwamen.

Na afloop van het congres is een evaluatie gehouden. Van de respondenten heeft 85% het congres een “goed” gegeven. De helft van de respondenten geeft aan stedelijke kavelruil misschien in te gaan zetten; nu of in de toekomst. Bijna 40% zegt het instrument zeker in te gaan zetten, terwijl ruim 10% aangeeft het instrument niet te (gaan) gebruiken.

### 3.3.2 Intervisiedagen met pilots

Vlak voor de zomer van 2018 en begin 2019 zijn intervisiedagen georganiseerd voor de acht pilots van de tweede ronde (en er is in november 2018 nog een aparte kennissessie voor de gemeente Zaanstad georganiseerd). Doel was de overdracht van ervaringen en kennis ten behoeve van het oplossen van de vraagstukken die in de pilots spelen. Alhoewel de problematiek bij elke pilot specifiek is, spelen er toch ook opvallend veel gelijke thema's. Veel terugkomende vragen zijn: hoe krijg ik de private partijen (burgers en bedrijven) in beweging, en welke rol speelt de gemeente, faciliterend of regisserend? Daarnaast kwamen er vragen aan de orde als: hoe kom ik tot een goede waardebeoordeling of tot een kavelruilovereenkomst? De intervisiedagen zijn goed bezocht en door de deelnemers gewaardeerd. Een intervisiedag is een moment van kennis brengen en halen. Met elkaar wordt er gepioneerd en geleerd hoe het instrument stedelijke kavelruil in de praktijk zou kunnen werken.

### 3.3.3 Klankbordgroep

Bij de start van het stimuleringsprogramma is een klankbordgroep samengesteld om daarmee een onafhankelijke kijk op de uitvoering van de pilotprojecten en het programma mogelijk te maken.

## *‘Verdiep je in de belangen van specifieke eigenaren en gebruikers. Die denken vaak niet in vastgoedwaarde maar in kassa aanslagen.’*

De klankbordgroep ondersteunt het stimuleringsprogramma en de pilotprojecten met de inbreng van deskundigheid. Pilotprojecten worden bezocht om een beter beeld te krijgen van de toepassing van het instrument en tegelijkertijd om vragen van de uitvoerende partijen te beantwoorden. Een bijzonder onderdeel van de opdracht van de klankbordgroep is een reflectie op de praktijk middels een advies aan alle betrokkenen. Dit advies is erop gericht om publieke en private partijen concrete handvatten te bieden om met stedelijke kavelruil (verder) aan de slag te gaan. De klankbordgroep speelt daarnaast ook een rol bij de communicatie van het programma, bijvoorbeeld door het leveren van een bijdrage aan themadagen/congressen en het schrijven van artikelen voor de website en vakbladen. De klankbordgroep bestaat uit experts en vertegenwoordigt een zo breed mogelijk spectrum van partijen uit het veld van gebiedsontwikkeling, openbaar bestuur en wetenschap.

Gedurende de looptijd van het stimuleringsprogramma werd steeds duidelijker dat stedelijke kavelruil een van de instrumenten is uit de koffer voor gebiedsontwikkeling en dat veel vragen uit de pilots gericht zijn op de uitdagingen die gebiedsontwikkeling in het algemeen met zich meebrengt. Hoe kom je tot een effectieve gebiedsontwikkeling en hoe zijn daarbij de rollen tussen de partijen verdeeld? En mocht het op vrijwillige basis niet lukken, wanneer en hoe organiseer je dan toch doorzettingsmacht? En volstaat de gereedheidskoffer dan wel?

Alle pilotprojecten zijn in de looptijd van het stimuleringsprogramma bezocht, waarbij de klankbordgroep zowel het project voorzag van praktisch advies als reflecteerde op de casus om hier lessen uit

te trekken voor de regeling van stedelijke kavelruil. Hoofdstuk 5 bevat het gezamenlijke advies aan de praktijk én de wetgever, en hierin delen de leden ook de inzichten die zijn opgedaan gedurende tweeënhalft jaar stimuleringsprogramma, aangevuld met de eigen expertise en ervaringen.







# 4 Communicatie

Voor de communicatie over en door het SSKR, die met name is gericht op een betere bekendheid van het instrument en op de uitwisseling van kennis en ervaringen, zijn de volgende middelen ingezet.

## 4.1 Website

Het doel van de website [www.stedelijkekavelruil.com](http://www.stedelijkekavelruil.com) is een informatieplatform te zijn voor de onderwerpen en thema's rondom stedelijke kavelruil. De website is het informatiekanaal van het stimuleringsprogramma. Doorlopend wordt beschikbare informatie over en worden hulpmiddelen bij stedelijke kavelruil verzameld en aangeboden via de website. Hiermee fungeert de site als informatiebron en archief rondom het onderwerp stedelijke kavelruil.

Het bezoek aan de website (unieke paginaweergave) is in 2018 met ruim 290% gestegen ten opzichte van dezelfde periode in 2017. In het totaal zijn in 2018

bijna 7.000 pagina's geraadpleegd. De bezoekers van de website [www.stedelijkekavelruil.com](http://www.stedelijkekavelruil.com) komen veelal via een directe link binnen. Een klein percentage van de bezoekers komt binnen via een zoekresultaat in een zoekmachine.

Bezoekers blijven relatief lang op een pagina (gemiddeld 2,5 minuut) en men zoekt gericht naar meer informatie. Via de website zijn diverse aanvragen bij het stimuleringsprogramma binnengekomen voor meer informatie.

Een stijging van het websitebezoek is veelal direct te herleiden naar uitingen via andere communicatiemiddelen zoals tweets, artikelen in nieuwsbrieven en andere online (sociale) media.

Voor 2019 is het doel de website tot het einde van het stimuleringsprogramma doorlopend te actualiseren en de bekendheid ervan te verhogen. Met de beëindiging van het programma wordt de website "bevroren" en zal deze als archief te raadplegen zijn.

De top 5 qua interesse van de bezoekers ziet er als volgt uit.

2018	2017
1. Homepage – verzameling van informatie	1. Themadag stedelijke kavelruil (2017)
2. Congres stedelijke kavelruil	2. Pilotprojecten
3. Workshops congres stedelijke kavelruil	3. Homepage – verzameling van informatie
4. Achtergronden stedelijke kavelruil	4. Achtergronden stedelijke kavelruil
5. Pilotprojecten	5. Verschillen ruilen versus aan- en verkoop

## 4.2

### Twitter – Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil

In mei 2018 is gestart met het Twitteraccount @stedelijkekavel. Doel van het account is om stedelijke kavelruil bekender en toegankelijker te maken door informatie te verspreiden en te vertellen waarmee het stimuleringsprogramma, de pilot-projecten en de klankbordgroep bezig zijn. Op vrijwel iedere werkdag wordt ten minste één tweet over stedelijke kavelruil of verwante onderwerpen gepost. Iedere dag wordt het account gemonitord en worden relevante andere partijen gevolgd. Het Twitteraccount heeft 85 volgers. Er zijn 185 tweets verstuurd die met elkaar 56.000 weergaves hebben opgeleverd. Twitter zorgt bovendien voor interactie met de doelgroep. Dit uit zich in websitebezoek, vragen/reacties via Twitter, likes en retweets en direct contact via e-mailadres [contact@stedelijkekavelruil.com](mailto:contact@stedelijkekavelruil.com). Bij de beëindiging van het stimuleringsprogramma wordt het Twitteraccount gesloten.

## 4.3

### Monitoring online

- Stedelijke kavelruil heeft op sociale media ruim 792 berichten opgeleverd, waarvan 734 tweets en retweets.
- In het afgelopen jaar zijn drie piekmomenten zichtbaar. De eerste piek op 5 april (51 tweets), werd veroorzaakt door het congres Stedelijke kavelruil in de praktijk. Tweets over het congres zijn vooral neutraal, maar ook positief van aard.
- De tweede piek, op 5 oktober (26 berichten, waarvan 20 tweets), werd veroorzaakt door het nieuwsbericht van RTV Drenthe “Stedelijke kavelruil moet binnenstad Assen helpen”. Het bericht werd meerdere keren gedeeld.
- De derde piek, op 2 november, was het gevolg van een bijeenkomst van het Kavelruilbureau Zeeland en de provincie Zeeland. Tweets over deze

bijeenkomst zijn vooral neutraal, maar ook positief van aard.

- De teneur van de berichten in het afgelopen jaar is vooral neutraal van aard.
- Auteurs van de berichten zijn voornamelijk professionals, de bronnen zijn voornamelijk vakbladen.
- Het mediabereik (hoeveel mensen je bereikt met je boodschap) is ruim 800.000.
- In de landelijke dagbladen en regionale dagbladen wordt stedelijke kavelruil of stedelijke herverkaveling – online vrij toegankelijk – niet genoemd.
- Dagelijks worden social media kanalen en online publicaties gemonitord op de zoekwoorden: stedelijke kavelruil, stedelijke herverkaveling en kavelruil in combinatie met stad.

#### Type bronnen

1. Twitter	734
2. Nieuws	49
3. Blog	5
4. Facebook	3
5. Google+	1

## 4.4

### Nieuwsbrief

Van de ruim 900 abonnees die de e-mail nieuwsbrief “Stedelijke kavelruil” tot mei 2018 ontvingen, zijn 240 abonnees overgebleven. Na de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in mei 2018 is aan alle abonnees gevraagd expliciet toestemming te geven voor het ontvangen van de nieuwsbrief. Bijna 80% heeft niet gereageerd. Via acties op sociale media en de website is het aantal abonnees weer iets gegroeid.

Doel van de nieuwsbrief is het delen van ontwikkelingen rondom stedelijke kavelruil, het melden van de voortgang van pilotprojecten, het onder de aandacht brengen van ontwikkelingen en activiteiten van het

## *‘Het stimuleringsprogramma heeft een stimulans gegeven aan de bekendheid en toepassing van stedelijke kavelruil als een middel voor gebiedsontwikkeling.’*

stimuleringsprogramma en van publicaties en het bekend maken van de agenda. De nieuwsbrief wordt na verzending door 50 tot 60% van de abonnees geopend waarna ongeveer 90% daarvan ook daadwerkelijk gaat lezen. In de circa 3 tot 4 dagen na het versturen van de nieuwsbrief wordt een verhoogde activiteit op de website [stedelijkekavelruil.com](http://stedelijkekavelruil.com) waargenomen. In 2018 zijn 4 nieuwsbrieven verstuurd. Voor 2019 staan maximaal 4 edities gepland.

### 4.5 Presentaties

Leden van het stimuleringsprogramma spreken met regelmaat op bijeenkomsten en evenementen waar stedelijke gebiedsontwikkeling een thema is. In 2018 zijn op circa 30 verschillende bijeenkomsten presentaties/lezingen gegeven over stedelijke kavelruil. Onder andere bij het programma Aan de slag met de Omgevingswet, het programma Bruisende binnensteden van KvK, tijdens de Schakeldag van RWS, het Praktijkfestival Omgevingswet, de Dag van de Stad, bij het Kennisnetwerk nieuwe binnensteden, het retailcongres, kennissessies van provincies, een IPO-werkconferentie en het congres Stedelijke Transformatie. Het doel van de presentaties en workshops, die zo mogelijk worden gericht op specifieke doelgroepen, is het gedachtegoed en de mogelijkheden van stedelijke kavelruil beter bekend te maken. En waar mogelijk het gebruik ervan te stimuleren. Daartoe wordt zo veel mogelijk een relatie gelegd met de praktijk.

### 4.6 Publicaties

Vanuit het stimuleringsprogramma zijn publicaties over stedelijke kavelruil verzorgd via de communicatiemiddelen van Rijksoverheid.nl, het ministerie van Binnenlandse Zaken, Kenniscentrum InfoMil/Rijkswaterstaat en het Kadaster. Daarnaast zijn diverse publicaties aangeboden aan en geplaatst in vakbladen of andere media, zoals Binnenlands Bestuur, Vastgoedjournaal, Gebiedsontwikkeling.nu, Stedelijke transformatie/Platform 31 en ROMagazine. Voor diverse nieuwsbrieven van samenwerkingspartijen zijn door het stimuleringsprogramma teksten aangeleverd en die ook zijn gepubliceerd. In opdracht van het stimuleringsprogramma zijn vijf thema-artikelen geproduceerd (vastgoedeigenaren, versnipperd eigendom, olieman, geleerde lessen, casus Jaarbeursplein); deze zijn door vakmedia overgenomen en gedeeld op de website en sociale media.



# 5

## Visie van de klankbordgroep

### 5.1 Algemene reflectie

Het aanjagen van veertien pilots heeft ons geleerd dat een generieke maatregel of oplossing voor stedelijke gebiedsontwikkeling middels stedelijke kavelruil niet mogelijk is. Toch is de klankbordgroep er unaniem van overtuigd dat stedelijke kavelruil een welkome en waardevolle aanvulling is op het grondinstrumentarium. Stedelijke kavelruil is in zijn huidige vorm wellicht meer een werkwijze dan een instrument. Met als basis de “mindset” dat als je iets met een gebied wilt, iedereen die daar eigendom heeft zijn of haar belangen naast elkaar legt. Om vervolgens met elkaar te kijken of je samen een gebied kunt gaan herinrichten, in plaats van dat iemand dat van bovenaf bepaalt.

In Nederland zijn we als het gaat om de ruimtelijke ordening aan heldere en lineaire processen gewend geraakt. “Planners paradise” wordt ons land ook wel genoemd. Met de invoering van de Crisis- en herstelwet is destijds een eerste stap gezet om als de situatie daarom vraagt, buiten de lijntjes te mogen kleuren. Aan de basis van de nog in te voeren Omgevingswet ligt tevens een cultuurverandering, waarbij er meer ruimte is voor private partijen om het heft in eigen hand te nemen en de overheid het stuur meer loslaat. En waarbij alles sneller, makkelijker en goedkoper zou kunnen.

Volgens de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom heeft stedelijke kavelruil het doel versnipperd eigendom aan te pakken door eigenaren

in staat te stellen een gebied te herverkavelen en zo kansen te creëren voor een logische nieuwe ruimtelijke eenheid. Stedelijke kavelruil heeft echter ook alles in zich om een antwoord te zijn op grote vraagstukken, zoals het huidige woningtekort en de energietransitie. Wanneer we erin slagen om met elkaar versnipperd grondeigendom en ongedeelde belangen bij elkaar te brengen, kunnen er bijvoorbeeld optimale binnenstedelijke locaties voor woningbouw worden gerealiseerd. Voor uitleglocaties kan kavelruil een alternatief vormen voor het bouwclaimmodel. Voor de opgave van de energietransitie geldt dezelfde potentiële optimalisatie. Het maakt in feite niet uit met welk thema je bezig bent; als iets zich manifesteert in de ruimte, kun je het ruilverkavelingsprincipe toepassen. Maar dan is er nog wel het een en ander nodig om het in zijn volle potentieel te laten werken.

#### *Kernvragen*

Kernvragen die voortdurend in onze opdracht meespelen zijn: heeft een af te dwingen herverkaveling een toegevoegde waarde naast vrijwillige kavelruil, en dragen bijvoorbeeld financiële prikkels bij aan een grotere effectiviteit? De klankbordgroep vindt een vrijwillige regeling uiteraard positief. Daar wordt wel aan toegevoegd dat als de regeling juist bedoeld is voor private partijen, die dan wel incentives moeten krijgen om in beweging te komen. Zolang ze er qua tijd, geld en zekerheid niets bij te winnen hebben, pakken ze het stokje niet op. En gebeurt er dus niets.

En daar ontstaat dus ook de ruis op de lijn want wat is nou de vraag die we hebben in Nederland? En welk antwoord past daarbij? We hebben in Nederland een

flink aantal ruimtelijke uitdagingen. En de wijze waarop we die voorheen aanpakten is voor de overheid te risicovol. En te kostbaar. Daarom zijn we nieuw instrumentarium gaan maken en is vanuit een motie in de Tweede Kamer vooruitlopend op de Omgevingswet het stimuleringsprogramma ontstaan. Tegelijkertijd hebben we veel bewezen effectieve instrumenten, maar mogen we een deel daarvan niet binnen de rode contouren inzetten. Terwijl de opgave en de politieke voorkeur juist is om zoveel mogelijk ruimtevragen in het bestaand stedelijk gebied op te vangen. Het politieke antwoord op de roep om meer mogelijkheden is dat we wel extra instrumentarium willen inzetten, maar terugschrikken om ook een afdwingbare modus mogelijk te maken.

*‘Stedelijke kavelruil is in zijn huidige vorm wellicht meer een werkwijze dan een instrument.’*

#### *Emotie*

We tillen in Nederland zwaar aan ons eigendomsrecht, en er wordt een hoge emotionele waarde aan gehecht. Maar voor of tegen dwang is feitelijk een dogmatische discussie. In het kader van het algemeen belang kan een overheid namelijk in een eigendomssituatie ingrijpen door middel van onteigening. Hebben we daarnaast dan nog een ander instrument nodig, is de vraag. Als de overheid iemand onteigent, dan moet zij daar een hoge prijs voor betalen. Vervolgens geeft de overheid die partij een enkele reis met onbekende bestemming. Wanneer we het hebben over stedelijke herverkaveling, dan voeg je daarmee een extra arrangement toe. Iemand kan namelijk een nieuw plekje in hetzelfde gebied krijgen óf die enkele reis. Daarnaast kunnen de kosten van de herverkaveling evenwichtiger verdeeld worden en over jaren gespreid doordat alle partijen die er baat bij hebben middels ruilverkavelingsrente bijdragen aan de afbetaling van de

herinrichting. Herverkaveling is in de basis dus iets heel anders dan onteigening. Tussen zwart en wit zijn nog heel wat slimme schakeringen grijs te bedenken.

In het landelijk gebied is herverkaveling strak ingekaderd en bewaakt het Kadaster dat wat een partij inbrengt en wat hij terugkrijgt dezelfde waarde heeft. Of het nou in grond is of in (combinatie met) geld. Niemand mag er slechter van worden. Stedelijke kavelruil vereist een positieve businesscase en de lusten en de lasten moeten evenwichtig verdeeld worden. Die bewaking van een evenredige verdeling is voor stedelijke kavelruil (nog) niet georganiseerd en daardoor is er sprake van een schemergebied waarin het recht van de slimste telt. Voor verrekening en waardebepalings bestaan generiek te maken technieken, maar doorslaggevende factoren in een ruilverkavelingsproces zijn de mens en zijn emotie. De uitdaging zit erin dat partijen het eens moeten worden over een prijs. Dát is het knelpunt en dan maakt het niet uit of we het over agrarische grond hebben of over detailhandel. Je kan immers overal een prijs aan hangen, alles verrekenen en kosten verhalen. Voor de relatie tussen kavelruil en kostenverhaal, in het bijzonder van gebiedsoverstijgende lasten, wordt overigens nog de nodige aandacht gevraagd.

#### *Plan van aanpak*

In de afgelopen tweeënhalve jaar van het stimuleringsprogramma hebben we in totaal veertien pilots aangejaagd. We hebben zowel pilots in gebieden met druk op de woningmarkt begeleid als pilots in gebieden waar juist veel ruimte en zelfs sprake van krimp is. De pilots hadden met elkaar gemeen dat er feitelijk gewoon begonnen was. Zo in de trant van achter het stuur gaan zitten en vervolgens zeggen: “We gaan op vakantie en we zien wel waar we precies naartoe gaan.” Gelet op de conclusies uit de pilots kunnen we concluderen dat een helder plan van aanpak en een visie, niet te verwarren met een strak eindbeeld, essentieel zijn. Vervolgens is het van belang om de kansen die er in het gebied liggen te identificeren. Het is aan te raden om, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Ladder voor duurzame verstedelijking, een procesladder op te stellen waarin de



stappen die men met elkaar moet doorlopen om tot een “ruilverkaveling” te komen zijn gedefinieerd. Daarbij is kavelruil bij wijze van spreken onderdeel van het minnelijke spoor. Vrijwillig maar niet vrijblijvend.

Een belangrijke les is ook dat een overheid eigenlijk altijd een doorslaggevende rol speelt bij kavelruil en nooit alleen kan meekijken. De overheid kan partijen verleiden, kaders stellen en de overheid kan ook op gelijkwaardige basis als een van de partijen die eigendom inbrengt aan tafel zitten. Vroeger was de overheid vooral ordenend en wetgevend bezig. We kennen ook een ondernemende overheid, waarin de overheid zelf vindt dat er iets met de ruimte moet gebeuren en andere partijen uitnodigt daaraan mee te werken. Maar we hebben ook een overheid nodig die inspirerend of juist verbindend is. Kortom, telkens moet de overheid, afhankelijk van de vraag en opgave, een andere rol aannemen. Dat vergt de nodige flexibiliteit van besturen en is nog een flinke opgave.

In de pilots was de overheid vaak vooral initiërend. Over die rolverdeling merkte iemand tijdens een pilotbezoek op dat het net een feestje organiseren is. “De gemeente verstuurt de uitnodigingen en de private partijen zijn de gasten. Zij bepalen de muziek, wie met wie danst en wanneer.” Er was ook een gemeente die via anterieure overeenkomsten individuele deals sloot met partijen die als eerste in de gebiedsontwikkeling over de brug kwamen. Zij betaalden per saldo minder dan de partijen die afwachtend achterover bleven hangen en werden zo beloond voor hun initiatief. De grote gemene deler is dat de gemeente altijd een rol speelt, ook als ze geen grondeigenaar is.

#### *Spannend*

Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument in de koffer voor gebiedsontwikkeling, en geen wondermiddel waarmee binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ineens makkelijk en goedkoop wordt. Daarnaast is de aanpak die past bij stedelijke kavelruil best spannend, want partijen moeten hun nek uitsteken en bijvoorbeeld met de burens gaan praten. Inzicht

geven in de eigen kaarten. En dat zijn we met elkaar eigenlijk niet gewend op deze manier. Dus de “mindset” om zelf dingen te doen, waarbij de overheid alleen nog zaken faciliteert, heeft nog niet iedereen. En, laten we eerlijk zijn, we doen het natuurlijk ook nog te kort. Een gemiddelde gebiedsontwikkeling duurt tien tot vijftien jaar en dit programma wordt na tweeënhalft jaar beëindigd. Naar ons gevoel heeft het daarom ook nog niet de tijd gehad om in z'n geheel te ontluiken. In elk geval heeft het wel de grote meerwaarde laten zien als eigenaren van het vastgoed in één gebied met elkaar in gesprek gaan en bereid zijn om hun eigen agenda te delen. Zodat ieders positie duidelijk wordt en voor iedereen ook helder is waarom iemand ergens voor of tegen is. Als je dát namelijk van elkaar weet, dan kom je uit de meest complexe problemen.

## 5.2

### Advies van de klankbordgroep

De klankbordgroep doet de volgende aanbevelingen.

- **Maak de regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied gelijkwaardig aan die in het landelijk gebied, en daarmee aantrekkelijker voor private partijen.** Stedelijke kavelruil is door de wetgever bedoeld voor private partijen, maar bevat naast de zakelijke werking van de overeenkomst geen stimuli ten aanzien van die aspecten die door private partijen als belangrijk worden gezien, te weten tijd, geld en (proces)zekerheid. Een vergelijkbare en gelijkwaardige regelgeving betekent dat het dienen van het publieke belang in het stedelijk gebied net zo beloond moet worden als in het landelijk gebied door in ieder geval een vrijstelling van overdrachtsbelasting. Criteria kunnen worden gedefinieerd om misbruik van de regeling te voorkomen.
- **Onderken en accepteer dat de overheid vrijwel altijd een cruciale rol speelt in de ruil.** En draag uit dat stedelijke kavelruil (of herverkaveling) gebiedsontwikkeling goedkoper kan maken maar niet bedoeld is om de gaten in een businesscase

te dicht. De overheid bepaalt de kaders voor succesvolle gebiedsontwikkeling, ook als zij materieel geen onderdeel is van de ruil. De mogelijkheid van partijen om met elkaar eigendommen te ruilen maakt het aankopen van eigendommen of onteigening door de overheid niet overbodig. Gebiedsontwikkeling is meer dan alleen een “privaat-privaat feestje”.

- **Stimuleer de inzet van stedelijke kavelruil in combinatie met ander instrumentarium zoals onteigening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en kostenverhaal.** Stedelijke kavelruil brengt het gesprek op gang met en tussen eigenaren, maar geeft geen zicht op doelrealisatie in de ruimte. Door het instrument slim in te zetten in combinatie met andere instrumenten ontstaat meer grip op het resultaat. Het achterliggende principe is dat door het scheppen van duidelijkheid, het belonen van initiatief en indien noodzakelijk dwang partijen in de gewenste richting verleid kunnen worden. Het onderzoeken en etaleren van effectieve combinaties is een praktische aanbeveling om gebiedsontwikkeling in stedelijk gebied te stimuleren. Bijvoorbeeld stedelijke kavelruil als onderdeel van het minnelijke traject bij onteigening of als alternatief voor het bouwclaimmodel. De relatie met kostenverhaal verdient nader onderzoek en bijzondere aandacht.
- **Heb aandacht voor de rol die hypotheek spelen bij kavelruil.** In het landelijk gebied is in het herverkavelingstraject bij wet geregeld dat de hypotheekverstrekkers meewerken aan het overzetten van de hypotheek naar het nieuwe onderpand. In de conceptregeling voor stedelijke kavelruil is dit niet vastgelegd, wat betekent dat de toestemming van hypotheekverstrekkers vereist is terwijl zij de ruil kunnen zien als herfinancieringsmoment. Er zijn aanwijzingen dat waardevermeerdering van het onderpand niet per se leidt tot medewerking van het bankwezen. En met het uitblijven van deze medewerking de volledige ruil tot stilstand komt.

- **Door onafhankelijke procesbegeleiding worden de kansen voor gebiedsontwikkeling op basis van kavelruil vergroot.** Eigendom is emotie.

De partij die als eerste beweegt, wordt vaak gezien als de partij die bereid is de kar te trekken en de hoogste prijs te betalen. Dit maakt dat het proces stagneert en dat het onderdeel wordt van de onderhandeling, zeker als de gemeente het initiatief neemt. Uit de pilots blijkt dat de inspanningen van onafhankelijke (professionele) personen of partijen het onderhandelingsproces versoepelen. Enerzijds komt dit door de inzet van soft skills ten gunste van de onderlinge verhoudingen en het ontwikkelen van vertrouwen. Anderzijds doordat verantwoordelijkheden duidelijker zijn en de voortgang van het proces bewaakt wordt.

- **Onderzoek concreet de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling in de praktijk.** Een verdere (politieke) discussie over dwang en eigendomsrecht kan geen uitsluitsel geven over de meerwaarde van herverkaveling. Deze potentiële meerwaarde zal alleen aangetoond kunnen worden in de praktijk. Een flinke meerderheid van de klankbordgroep deelt de overtuiging dat stedelijke herverkaveling, naast stedelijke kavelruil, zal bijdragen aan effectievere binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. En daarmee aan maatschappelijke uitdagingen zoals de woningopgave, de energietransitie en compacte steden. Stedelijke kavelruil biedt een extra arrangement naast het bestaande “dwanginstrument” onteigening. En kan worden ingezet in situaties waarbij geen sprake is van een juridische onteigeningsgrond. Om onheus gebruik van het instrument te voorkomen (bijvoorbeeld omdat het goedkoper zou zijn dan onteigening) dienen net als bij de herverkaveling in het landelijk gebied duidelijke regels te worden vastgelegd ten aanzien van waardebepaling, proces en verantwoordelijkheden. En alles onder de voorwaarde dat niemand erop achteruit mag gaan.

## 5.3 Vrijwillige kavelruil in Nederland: wordt “sleeping beauty” wakker gekust?

*Erwin van der Krabben, Professor of Area Development,  
Radboud Universiteit Nijmegen*

In de internationale literatuur over grondbeleid voor gebiedsontwikkelingen wordt *urban land readjustment* – de Engelstalige term voor het Nederlandse instrument “vrijwillige kavelruil” – wel eens de “sleeping beauty” in het grondbeleidsinstrumentarium genoemd (Alterman, 2012): in potentie een effectief en bruikbaar instrument, maar slechts zelden gebruikt. Er zijn uitzonderingen; in landen als Duitsland, Spanje, Japan, Zuid-Korea en Taiwan wordt er juist heel veel en succesvol gebruikgemaakt van het instrument, niet alleen als middel om problemen met versnipperd grondeigendom op te lossen, maar ook om het kostenverhaal van de aanleg van publieke voorzieningen te verzekeren en om zogenaamde *minority owners* – vaak de oorspronkelijke grondeigenaren in een gebied – een sterkere onderhandelingspositie te bieden ten opzichte van de *majority owner* – de projectontwikkelaar. Ook draagt het instrument in die landen bij aan een eerlijke verdeling van de ontwikkelingswinst die ontstaat als gevolg van de (her)ontwikkeling van het gebied tussen de oorspronkelijke eigenaren en de projectontwikkelaar. In veel andere landen bestaat het instrument wel, maar wordt het nauwelijks gebruikt.

In een recent artikel, waarin we de resultaten van een eerder, regionaal proefprogramma met het instrument vrijwillige kavelruil in de provincie Gelderland beschrijven (Van der Krabben & Lenferink, 2018) concluderen we dat het succes van het instrument en de mate waarin het wordt toegepast onder meer afhangt van de verankering in wet- en regelgeving (met name de mogelijkheid om kavelruil indien noodzakelijk af te kunnen dwingen), een vorm van padafhankelijkheid (de beschikbaarheid van ander instrumentarium waarmee in het geval van “onhandig” versnipperd grondeigendom consolidatie van gronden kan worden bewerkstelligd) en planningcultuur (de mate waarin er behoefte is aan integrale gebiedsontwikkeling in plaats van een meer organische ontwikkeling). In dit internationale perspectief kunnen we ook bij de introductie van kavelruil in Nederland de vraag stellen of de “sleeping beauty” wordt wakker gekust.

### Ervaringen tot nu toe

Vooralsnog wijzen de resultaten van de pilots in het proefprogramma en eerdere pilots op veel plaatsen in Nederland er nog niet op dat de introductie van het instrument vrijwillige kavelruil tot een aardverschuiving leidt in de wijze waarop in gebiedsontwikkeling met “onhandige eigendomsverhoudingen” wordt omgegaan. Het is niet duidelijk of het gegeven dat kavelruil alleen op vrijwillige basis plaats kan vinden daarbij een rol speelt. We moeten niet vergeten dat de aandacht die de afgelopen jaren ontstond voor kavelruil vooral een reactie was op de slechte ervaringen die gemeenten hadden opgedaan met actief gemeentelijk grondbeleid en de wens van veel gemeenten om voortaan terughoudend te zijn met

*‘Gemeenten verloren veel geld tijdens de crisis, omdat aan het bouwclaimmodel wel een recht was verbonden om bouwkavels te kopen, maar geen plicht.’*

grondverwervingen. Wat we ook hebben gezien is dat in veel gevallen integrale gebiedsontwikkeling helemaal niet noodzakelijk bleek te zijn en dat in plaats daarvan werd gekozen voor een meer organische vorm van gebiedsontwikkeling, waarbij de oorspronkelijke eigendomsstructuur zoveel mogelijk wordt gerespecteerd. Met die verschuiving, vooral in bestaand stedelijk gebied, naar organische gebiedsontwikkeling is uiteraard niets mis. Waarschijnlijk leidt het ook tot forse kostenreducties in (binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling, waarmee de haalbaarheid van projecten kan worden vergroot. Toch ligt het voor de hand dat er altijd een zekere behoefte zal blijven bestaan aan integrale gebiedsontwikkelingen waarvoor het noodzakelijk is om eerst grondeigendommen te consolideren en daarna het gebied te herverkavelen. De vraag is in welke gevallen die behoefte er vooral zal zijn. Waar de meeste pilotprojecten met vrijwillige kavelruil gericht zijn op financieel lastig te realiseren gebiedsontwikkelingen in bestaand stedelijk gebied, biedt het instrument in de komende jaren misschien juist mogelijkheden voor integrale ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties voor woningbouw.

### Kavelruil als alternatief voor bouwclaimmodel

Zoals bekend ontstond in de jaren negentig van de vorige eeuw, met de ontwikkeling van de Vinexlocaties, een praktijk waarbij projectontwikkelaars strategische grondposities innamen op deze locaties om zo verzekerd te kunnen zijn van woningbouwproductie. De grondposities van projectontwikkelaars kwamen meestal niet overeen met de door de gemeente gewenste gebiedsontwikkeling en een patstelling dreigde. Het zogenaamde bouwclaimmodel bood vervolgens uitkomst. Gemeente en projectontwikkelaars met een grondpositie gebruikten het bouwclaimmodel om via vrijwillige kavelruil tot een herschikking van posities te komen conform het masterplan voor het gebied. Daartoe werd meestal een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) opgericht, waarin de gemeente en de projectontwikkelaars participeerden. Projectontwikkelaars waren bereid om hun grondeigendom in te brengen

in de GEM onder de voorwaarde dat zij een recht kregen om, na herverkaveling van het gebied, bouwkvavels te kopen. Het bouwclaimmodel loste destijds een probleem op, maar was ook financieel complex en vereiste financiële betrokkenheid van gemeenten. De gevolgen daarvan zijn bekend: veel gemeenten verloren veel geld tijdens de crisis, omdat aan het bouwclaimmodel wel een recht was verbonden om bouwkvavels te kopen, maar geen plicht.

Recent onderzoek van het Planbureau van de Leefomgeving (Van Schie, Breedijk & Buitelaar, 2018) laat zien dat projectontwikkelaars in recente jaren opnieuw op grote schaal strategische grondposities hebben verworven op toekomstige woningbouwlocaties. Voor een versnelling van de woningbouwproductie, goede ruimtelijke kwaliteit en de aanleg van noodzakelijke infrastructuur ligt het voor de hand dat opnieuw een integrale ontwikkeling van die locaties, gepaard gaande met een herverkaveling van grondposities, gewenst of zelfs noodzakelijk is. Voor gemeenten is het de vraag hoe ze hierop in moeten spelen. Moeten ze zelf weer actief worden op de grondmarkt en het bouwclaimmodel weer van stal halen? Dat lijkt mij ongewenst. Veel gemeenten zouden waarschijnlijk te laat zijn als ze zich nu nog op de grondmarkt begeven en daarmee bij voorbaat al een slechte onderhandelingspositie hebben ten opzichte van projectontwikkelaars met grondposities. Bovendien maakt het bouwclaimmodel en de opzet van een GEM de zaken nodeloos gecompliceerd. Als het ergens voor de hand ligt om projectontwikkelaars onderling via het instrument vrijwillige kavelruil tot een geschikte herverkaveling van grondposities aan te zetten, dan is het wel op al die toekomstige woningbouwlocaties waar zij al strategisch grondposities hebben ingenomen. Het lijkt een win-win-situatie, want ze hebben die grondposities natuurlijk niet voor niets ingenomen: ze willen maar al te graag bouwen. Gemeenten beschikken verder over voldoende instrumentarium om kostenverhaal van publieke voorzieningen te verzekeren en ruimte in te bouwen voor sociale woningbouw. Wie weet, wordt de “sleeping beauty” door projectontwikkelaars binnenkort toch nog wakker gekust.

Bronnen

- Alterman, R. (2012) Land Use Regulations and Property Values: The ‘Windfalls Capture’ Idea Revisited. Chapter in: ‘*The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*’ (Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap, eds.) pp. 755-786, Oxford University Press, 2012
- Van der Krabben, E. & Lenferink, S. (2018) The introduction of urban land readjustment legislation as an institutional innovation in Dutch land policy. *Habitat International*, 75, 114-121.
- Van Schie, M., Breedijk, M. & Buitelaar, E. (2018) De bouwspagaat – publieke binnenstedelijke doelen en private buitenstedelijke belangen. *Ruimte + Wonen*, maart 2018.

## 5.4 Uitnodigend instrumenteren van stedelijke kavelruil

Paul van Dijk, partner adviesbureau AKRO Consult

*Met het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil beproeven hoe het instrument van meer toegevoegde waarde kan zijn. Begrijpelijk is dat het dan al snel gaat over argumenten voor én tegen een meer verplichtend karakter van stedelijke kavelruil. Ik ga in deze bijdrage daar geheel aan voorbij en focus op maatregelen die het gewenste private initiatief kunnen bevorderen. Ongeacht of een kavelruil vrijwillig of met een meer verplichtend karakter tot stand komt. “Grondbeleid geschikter maken voor diverse opgaven in de fysieke leefomgeving” en “in dat perspectief de instrumenten van het grondbeleid tegen het licht houden”, met deze inleidende overwegingen werd in 2015 de beleidsbrief Aanvullingswet grondeigendom aan de Tweede Kamer aangeboden.*

In de praktijk van gebiedsontwikkeling blijkt de mix van proces, juridische borging en financiële haalbaarheid voorwaarde te zijn voor succesvolle gebiedsontwikkeling. Immers, het resultaat is afhankelijk van inzicht in belangen en drijfveren, zorgvuldige plannen en businesscases. Dat geldt evengoed voor private gebiedsontwikkeling en dus

ook voor stedelijke kavelruil. Hoe kan stedelijke kavelruil bijdragen aan de brede behoefte dat private initiatieven zoveel mogelijk op eigen kracht en in onderlinge samenwerking worden gerealiseerd? Hoe kan dit praktisch worden gefaciliteerd?

Het Rijk is, zo kan worden afgeleid uit de concept-Aanvullingswet en de beleidsbrief uit 2015, niet uit op een fundamentele innovatie en zoekt meer naar praktische handvatten. Het lijkt dan goed aansluiting te zoeken bij tradities in het Nederlandse grondbeleid. Het is natuurlijk interessant om te onderzoeken welke instrumenten voor herverkaveling er bijvoorbeeld in Duitsland, Spanje of Japan zijn ontwikkeld. Maar die werkwijzen vinden hun basis in een eigen cultuur en traditie en we kunnen die vermoedelijk niet allemaal zomaar importeren. Er zijn in de Nederlandse praktijk goede aanknopingspunten. Het is aan de wetgever en lokale faciliterende overheid om deze aan de te ontwikkelen praktijk voor stedelijke kavelruil te verbinden. Kan een leidend principe zijn dat het voor private initiatieven dan niet moeilijker of duurder wordt dan wanneer de overheid zelf via actief grondbeleid dezelfde ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen, namelijk revitalisering, herstructurering of transformatie, zou willen realiseren?

### Wet regelt wel borging kavelruil maar nodigt niet uit

De zekerheid te beschikken over de grond waarop het ontwikkelingsinitiatief wordt ondernomen is te allen tijde elementair. Prima dat in de concept-regeling voor stedelijke kavelruil wordt voorzien in een ruilvereenkomst, afgeleid van de in de Wet inrichting landelijk gebied bestaande regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst. Dit betreft een ruilvereenkomst, tussen drie of meer partijen, met zakenrechtelijke werking (in te schrijven in de openbare registers van het Kadaster), zodat kan worden gewaarborgd dat een eenmaal afgesproken ruil niet meer kan worden belemmerd door verkoop, faillissement of overlijden van een van de participanten. De juridische borging is in de regeling zo goed beschouwd en praktisch uitgewerkt.

*Echter, de ruilvereenkomst dient vooral het finaliseren en borgen van de kavelruil. Waar het in de voorlopige wetsinhoud nog aan ontbreekt, is het bieden van instrumenten die het initiatief kunnen ontsteken en bevorderen. Die zijn minstens zo belangrijk als deze borging.*

### **Faciliteren initiatief en investeringen stedelijke kavelruil**

Belangrijk is om in te zien dat in de stedelijke context de complexiteit van ruimtelijke processen en procedures en de financiering van grond- en vastgoedontwikkeling aanmerkelijk complexer zijn dan in het landelijk gebied. Herstructurering en/of transformatie in stedelijk gebied zal veelal mede wijzigingen van bestemming en gebruik betekenen. In de praktijk van stedelijke kavelruil is initiatief mede te voorzien vanuit ondernemers die niet van nature actief zijn in vastgoedontwikkeling; zij worden primair gedreven door een ambitie gericht op hun dagelijkse winkel- of bedrijfsactiviteit. Het is van algemeen belang dat in een ontwikkelingszone de economische activiteit en leefbaarheid van de omgeving worden geoptimaliseerd. Mogelijk kan zo perspectief op waardecreatie (al dan niet voortkomend uit nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden) worden bewerkstelligd (of kan een gebied, bijvoorbeeld in krimpregio's, in ieder geval voor verdere waardedaling/verloedering worden behoed). De meeste partijen kunnen zich redelijkerwijs geen kostbare plannen en processen veroorloven als er geen redelijk zicht is op (collectief) resultaat.

Praktische instrumenten voor stedelijke kavelruil moeten erop gericht zijn om het private initiatief te bevorderen. En om showstoppers in het proces te beheersen. Allereerst is een zorgvuldige (onafhankelijke) analyse van belangen, kansen en beperkingen van belang. In de praktijk blijken plan- en proceskosten, grondrouting en financiering kritische factoren. Deze factoren kunnen het proces van stedelijke kavelruil belasten en belemmeren. Als er een algemeen, maatschappelijk belang is, is het belangrijk om in deze praktische zaken en zorgen te faciliteren met oplossingen.

Een omgevingsvisie/omgevingsplan is in de context van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom het publiekrechtelijke kader waar het ruimtelijk en maatschappelijk belang aan getoetst moet worden. Het vaststellen van zo'n visie of plan is per definitie een publiekrechtelijk besluit. Dit is dus een prima ijk- en/of beslispunt om te toetsen of het private initiatief bijdraagt aan algemene ruimtelijke en maatschappelijk gewenste doelstellingen. En dus aan het actief faciliteren van initiatieven voor stedelijke kavelruil. In het algemeen wordt onder faciliterend grondbeleid praktisch met name verstaan het medewerking verlenen aan een bestemmingswijziging met tegelijkertijd borging van gemeentelijk kostenverhaal. De faciliterende rol van de overheid kan echter verdergaan. Vooral de (voor)financiering van het planproces en de beheersing van transactiekosten kunnen in de initiatief- en voorbereidingsfase worden bevorderd. Eventueel kan ook in de realisatie- en exploitatiefase een meer faciliterende inzet worden geboden. Uiteraard moet de marktconformiteit in acht worden genomen. Juist door aan te sluiten bij bestaande praktische mogelijkheden is dat zeer wel mogelijk. Hierna volgt een aantal overwegingen voor het praktisch instrumenteren van stedelijke kavelruil, duidelijk gerelateerd aan de Nederlandse praktijk.

#### *(Voor)financieren plan- en proceskosten*

De gemeente kan, met mogelijk ook concrete inbreng van publieke beleidsdoelen/ randvoorwaarden, bijdragen aan de plan- en projectkosten en/of deze kosten (voor)financieren. Mogelijk zijn op basis van beleids- of programmatische doelen in het kader van bijvoorbeeld vitalisering en herstructurering van een wijk, centrum of bedrijventerrein bepaalde plan- en proceskosten, onder voorwaarden, direct uit de gemeentelijke begroting te dekken. Bij verdere ontwikkeling van het initiatief is het mogelijk deze kosten geheel of gedeeltelijk via kostenverhaal naar rato van belang/nut aan betrokken partijen toe te rekenen. Het wettelijke kostenverhaalsinstrumentarium kan hiervoor worden ingezet. Zo kan worden bereikt dat initiatief niet stukloopt op de (voor) financiering van plankosten. En privaat initiatief dat mede publieke doelen dient wordt bevorderd. Geen

## ‘Voordat nagedacht kan worden over kavelruil is het belangrijk dat partijen weten wat ze wel en niet van elkaar en van het proces kunnen verwachten.’

blanco cheque, maar een kans om mogelijk ook mee te sturen en zo mogelijk gezamenlijk zelfs hogere ambities te bereiken. Partijen, private initiatiefnemers en overheid, kunnen zo in redelijkheid kosten en risico's beheersen.

### *Projectfinanciering*

Er zijn tal van maatwerkoplossingen te bedenken voor projectfinanciering. Afhankelijk van de financiële omvang en de vorm en voorwaarden van de geboden oplossing is de te overwegen financiële inzet meer of minder risicodragend. Als enige vorm van projectfinanciering wordt overwogen, zal daar in ieder geval een goede risicoanalyse en -beheersing aan moeten worden gekoppeld. Afhankelijk van de inzet zal de aanpak mogelijk toch meer de gedaante van actief grondbeleid kunnen krijgen.

Te denken valt aan (voor)financiering van een collectieve “grondrotonde” waar de in te brengen en weer toe te delen gronden worden doorgeleid (vgl. een traditionele groundbank maar dan mogelijk met een beperktere tijdshorizon). Mogelijk kan, naar behoefte van de initiatiefnemers, de inbreng en de toedeling van gronden als erfpacht worden geëffectueerd opdat het mogelijk is om eventuele aanzienlijke gebiedsinvesterings te dekken uit de liquiditeit die met inkoop en uitgifte in erfpacht kan worden gegeneereerd. De uitgifte in erfpacht zou mogelijk ook een manier zijn om de vitaliteit van een gebied meer duurzaam te borgen. Denk aan de algemeen in havengebieden toegepaste erfpachtsystematiek. Een gemeentelijke rol is denkbaar en dus niet nieuw of uniek.

Wellicht is toegang tot (achtergestelde) financiering zoals bijvoorbeeld vanuit de nieuwe Financieringsfaciliteit Binnenstedelijke Transformatie (welke zich

vooral nog beperkt tot woningbouwprojecten) mogelijk. Of een waarschijnlijk meer bescheiden bijdrage door medewerking aan de oprichting van een BIZ, hoewel die in principe meer gericht is op kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte. Overweeg belangen, mogelijkheden en risico's en waardeer privaats initiatief en private participatie; in principe is de gemeente in ieder geval in een minder risicovolle rol dan wanneer dezelfde opgave met actief grondbeleid zou worden gerealiseerd.

### *Vrijstelling overdrachtsbelasting*

Een andere overweging, een die bij invoering van de wet vanuit het Rijk zou moeten worden geïnstrumenteerd, is de mogelijke vrijstelling van overdrachtsbelasting bij stedelijke kavelruil. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is hierover al door de minister opgemerkt dat “mocht het wenselijk zijn dat voor gevallen van stedelijke kavelruil ook een vrijstelling van overdrachtsbelasting gaat gelden, dan kan daarvoor te zijner tijd een regeling worden getroffen in de Wet op belastingen van rechtsverkeer”. Dit is voornamelijk een lege huls. Waarom wachten met een maatregel die effectief is en bovendien al jaren breed toepassing kent in ons grondbeleid? Een aantal overwegingen als pleidooi voor fiscale vrijstelling van overdrachtsbelasting bij stedelijke kavelruil.

- Aansluiting bij de kavelruil in het landelijk gebied (de Wilg, die wordt omgezet naar de Aanvullingswet). De lange ervaring in landelijk gebied laat zien dat vrijstelling van overdrachtsbelasting een goede katalysator is. Ja, het is gevoed met die ervaring wenselijk om deze vrijstelling ook in de regeling voor stedelijke kavelruil op te nemen.
- Bij actieve grondexploitatie door de overheid staat de faciliteit van vrijstelling van overdrachtsbelasting ter beschikking van die actieve overheid. Als doelen

van de gebiedsontwikkeling, met toepassing van stedelijke kavelruil, meer faciliterend kunnen worden behaald, is het eigenlijk vreemd dat privaat initiatief en risico als het ware wordt “bestraft” door bij de faciliterende, risico- en inzet besparende aanpak wel de heffing van overdrachtsbelasting toe te passen. Bij vrijstelling is het aannemelijk dat er slagvaardige initiatiefnemers zijn die, ter verzekering van het beschikbaar krijgen van de benodigde gronden en optimalisatie van de haalbaarheid, bereid zijn om vroegtijdig in de voorbereiding noodzakelijke grondtransacties te sluiten, en zo mogelijk ook partijen die niet willen participeren kunnen uitkopen.

- De meerwaarde, ook fiscaal, van stedelijke kavelruil zit vooral opgesloten in het resultaat van de aanpak, veel minder dan in de eenmalige transacties die nodig zijn om die resultaten te bereiken. Een gunstige waardeontwikkeling van de gebouwde omgeving en aannemelijk meer vitale bedrijven is zeker ook vanuit het perspectief van de Belastingdienst aantrekkelijk. Het is contra-productief transacties onder stedelijke kavelruil te belasten en deze aanpak zo te belemmeren.

### Samenvattend

Met (onder meer) de voorgaande overwegingen lijkt het zeer wel mogelijk om stedelijke kavelruil praktisch en aantrekkelijker te instrumenteren. Er is mogelijk aandacht nodig voor het zorgvuldig koppelen van de voorgestelde toepassingen aan de publiekrechtelijke titel van de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Het is belangrijk om concreet te voorzien in flankerende maatregelen in de Wet op belastingen rechtsverkeer voor de te verbreden vrijstelling van overdrachtsbelasting.

## 5.5 De meerwaarde van stedelijke kavelruil

*Dr.ir. Erwin Heurkens, Assistant Professor in Urban Development Management, TU Delft*

Het instrument stedelijke kavelruil ondersteunt het tot stand komen van een privaat-private overeenkomst over het ruilen van onroerende zaken op vrijwillige basis. Kortom, het ondersteunt private initiatieven en plannen voor de herontwikkeling, herstructurering en transformatie in bestaand stedelijk gebied. Dit sluit perfect aan op de filosofie van de Omgevingswet, de trend naar faciliterend gemeentelijk grondbeleid en de wens om urgente en majeure (woningbouw- en energietransitie-)opgaven van ons land waar mogelijk binnenstedelijk op te lossen.

### Meervoudige meerwaarde

In mijn ogen is de overkoepelende maatschappelijke en beleidsmatige meerwaarde daarom vooral dat stedelijke kavelruil een concreet instrument biedt om privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012) vorm te geven. Er wordt (juridische, organisatorische en financiële) ruimte gecreëerd voor een leidende rol van andersoortige private partijen in gebiedsontwikkeling dan vastgoedontwikkelaars en -beleggers (Heurkens, 2018); er worden condities gecreëerd voor en handvatten geboden aan zittende bedrijven, eigenaren of bedrijfsverenigingen om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Juist de nadruk op de rol van en samenwerking tussen zittende bedrijven en eigenaren kan complexe processen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling versnellen. Stedelijke kavelruil ondersteunt het in kaart brengen

*‘De praktijk van gebiedsontwikkeling is in transitie en stedelijke kavelruil dient gezien te worden als onderdeel van een publiek-private rolverandering.’*



van belangen van partijen, het creëren van draagvlak bij partijen, het formaliseren van privaat-private samenwerkingen middels een ruilvereenkomst, en het financieel haalbaar maken van herontwikkeling.

Daarnaast is er nog de ruimtelijk-economische meerwaarde van stedelijke kavelruil. Het instrument biedt kansen om locaties met versnipperd grondeigendom en suboptimale bedrijfsvoering ruimtelijk-economisch te herstructureren. Door kavelruil kan meer functionele samenhang in een gebied ontstaan, bijvoorbeeld door de clustering van bepaalde gerelateerde bedrijvigheid die innovatie stimuleert. Daarnaast kunnen investeringen in openbare ruimte, infrastructuur en energietransitie mede gefinancierd worden uit de waardevermeerdering door stedelijke kavelruil en eventueel additionele gemeentelijke investeringen/subsidies. Dit resulteert in meer duurzame waardecreatie op lange termijn voor zowel bedrijven (vergroete bereikbaarheid, verbeterde uitstraling, lagere exploitatielasten gebouw) als de stad (economische vernieuwing en werkgelegenheid, verbeterd vestigingsklimaat, duurzaamheidsbeleid).

Ten slotte biedt stedelijke kavelruil juridische en organisatorische meerwaarde. Juist de vrijwillige basis van het instrument is een ontbrekende optie in de huidige privaatrechtelijke ruimtelijke wetgeving, naast de bestaande (vergaande) publiekrechtelijke onteigening en het publiekrechtelijke voorkeursrecht. Gezien de importantie van vertrouwen en gedeelde belangen bij privaat-private samenwerking, is het nuttig om stedelijke kavelruil op basis van vrijwilligheid op te nemen in wetgeving. Dat het instrument tevens samenwerkingen formaliseert middels privaatrechtelijke overeenkomsten, biedt bedrijven voldoende juridische houvast dat financiële risico's van herontwikkeling gereduceerd worden indien er een sluitende businesscase is. Daarnaast zijn het voorwaardelijk stellen van een private ruilvereenkomst en een privaat ruilplan voor een wijziging van het publieke omgevingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning en het toekennen van ontwikkelingssubsidie in potentie uiterst effectief om private partijen te motiveren om te investeren.

### Vrijwillig versus verplichtend karakter

In mijn optiek voegt een wettelijke regeling voor stedelijke kavelruil met een verplichtend of dwingend karakter niets toe aan vrijwillige kavelruil. Allereerst verhoudt het verplicht meedoen van onwettelijke partijen zich niet goed tot de uitgangspunten van goede samenwerking. Het motiveert betrokken partijen niet om langdurig met elkaar samen te werken. Belangrijk uitgangspunt in mijn ogen is dat er een gedeeld belang moet zijn bij private partijen om tot kavelruil over te gaan. Zo'n gedeeld privaat belang ontstaat op basis van vrijwilligheid en niet door dwang. Als partijen niet op een lijn zitten (zoals in Werkendam), is er klaarblijkelijk geen gedeeld belang en geen behoefte vanuit de markt aan verandering. In dit geval is het zaak om individuele belangen (en eigendomsrechten) van partijen te respecteren. Ook hoeft het niet meewerken van een eigenaar niet te betekenen dat men elders in het gebied niet gewoon tot kavelruil kan overgaan.

Dit verandert mogelijk als er sprake is van een publiek belang dat gemoeid is met de kavelruil in het gebied. Echter, dat wil niet zeggen dat er ook een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling moet komen. Er zijn immers publiekrechtelijke instrumenten als onteigening en voorkeursrecht die gemeenten kunnen inzetten als er zwaarwegende publieke belangen aan te wijzen zijn die de inzet ervan rechtvaardigen. Inzet van publiekrechtelijk instrumentarium betekent dat de overheid hiërarchisch ingrijpt om het publieke belang te borgen, en deze mogelijkheid bestaat dus al. Interessant in dit kader is het pleidooi van de WRR (2000) waarin gesteld wordt dat ook netwerk- en marktmechanismen, naast hiërarchisch sturen, het publieke belang kunnen borgen. Vrijwillige stedelijke kavelruil is potentieel een instrument dat lokaal het publieke belang bepaalt door gebruik te maken van zowel netwerk- als marktmechanismen. In mijn ogen is publiekrechtelijke inzet van onteigening uiteindelijk pas wenselijk als eigenaren er samen niet uit komen, en er zwaarwegende publieke belangen in het spel zijn.

## Incentives voor effectieve stedelijke kavelruil

Het instrument stedelijke kavelruil is een middel om gebiedsontwikkeling mede mogelijk te maken en geen doel op zich. Daarom dient het instrument ingezet te worden in combinatie met andere instrumenten (en activiteiten). Voor private partijen zijn het vaak kosten, tijd en energie die effectieve kavelruil in de weg staan. Incentives zouden daarom voornamelijk financieel, fiscaal, juridisch, strategisch en bedrijfsmatig van aard dienen te zijn. Aan de private kant kunnen BIZ of parkmanagement-constructies organisatorisch-financieel middelen zijn om voorinvesteringen gemoeid met kavelruil te financieren. Ook kan een gezamenlijk publiek-privaat revolverend fonds financiële incentives bieden voor een kavelruil.

Heurkens et al. (2015) en Verheul et al. (2017) pleiten er daarnaast voor dat publieke partijen zich bewust dienen te zijn van het beoogde effect van de inzet van publiek instrumentarium op marktbeslissingen. Succesvolle privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling is altijd gebaat bij een weloverwogen inzet van een combinatie van beschikbare publieke instrumenten, en dat geldt ook voor kavelruil. In de publieke sturingsmix zijn richtinggevende, regulerende, stimulerende en verbindende rollen en instrumenten te onderscheiden die als mogelijke incentive kunnen werken om stedelijke kavelruil te effectueren. Een up-to-date en consistent ruimtelijk-economisch gemeentelijk beleid (richtinggevend) kan private partijen meer zekerheid geven dat hun bedrijfsinvesteringen middels kavelruil op lange termijn terugverdiend worden. Daarnaast kan het vaststellen van een kavelruilplan en -overeenkomst als privaatrechtelijke voorwaarde dienen voor publiekrechtelijke acties, zoals een (wijziging van) omgevingsplan en omgevingsvergunning (regulerend). Additionele voorwaarde kan ook zijn dat publieke investeringen in infrastructuur en openbare ruimte, en de inzet van gemeentelijk onroerend goed hiervan afhangen (stimulerend). En onderschat niet het effect van de inzet op een verbindende rol van de gemeente bij het inventariseren van belangen van partijen bij eventuele kavelruil (faciliterend) en procesondersteuning van

het Kadaster. Al deze instrumenten kunnen tezamen incentives bieden voor private eigenaren om voortvarender kavelruil ter hand te nemen.

## Aanbevelingen voor praktijk en wetgever

De praktijk van gebiedsontwikkeling is in transitie en stedelijke kavelruil dient gezien te worden als onderdeel van een publiek-private rolverandering. De Omgevingswet speelt in op deze veranderende publiek-private verhoudingen, maar tegelijk zien we dat bepaalde handelswijzen door de jaren heen behoorlijk geïnstitutionaliseerd zijn (Buitelaar et al., 2018). Zo laten de pilotprojecten van stedelijke kavelruil zien dat gemeenten behoorlijk actief betrokken zijn in het proces, en dat er zelden of geen sprake is van een privaat initiatief voor kavelruil. Dit kan betekenen dat gemeenten zich meer senang voelen bij actief handelen (en grondbeleid), en zich (te) weinig verdiepen in de daadwerkelijke wensen en belangen van private partijen om tot kavelruil over te gaan. Maar het kan ook betekenen dat het private organiserende vermogen tot op heden ontbreekt. Er wordt immers vaak naar de gemeente gekeken om eventuele conflicten te beslechten, iets wat voortkomt uit de meer “traditionele” publiek-private verhoudingen en de samenwerkingscultuur in de Nederlandse ruimtelijke ordening van de laatste decennia. Mijn advies aan de praktijk is om kavelruil op basis van privaat initiatief en publiek faciliteren de tijd te geven en ervan te leren, aangezien transities naar nieuwe publiek-private institutionele verhoudingen in gebiedsontwikkeling zich langzaam voltrekken (Van der Krabben & Lenferink, 2018).

Aan de wetgever zou ik willen meegeven stedelijke kavelruil als belangrijke regeling op te nemen in de Omgevingswet zoals nu voorzien. Vooral om mede vorm te geven aan deze transitie en daarbij in de mogelijkheid te voorzien dat kavelruil in de toekomst veelvuldig en effectief toegepast kan worden. Daarnaast is het mijns inziens ook van belang dat er professionele ondersteuning en begeleiding is voor kavelruilinitiatieven, zoals nu voorzien door het Kadaster. Daarbij komt dat bestaande eigenaren in de praktijk niet per se bekend zijn met het instrument

## ‘Uitgangspunt van kavelruil is dat het ALTIJD voordeel op moet leveren. Niemand mag er slechter van worden.’

kavelruil, wellicht omdat zij vooral bedrijfsmatige belangen hebben en geen experts zijn in gebieds- of ruimtelijke ontwikkeling. Mijn advies aan het ministerie van BZK is daarom ook om te verkennen op welke manier bedrijven nog beter op de hoogte gesteld kunnen worden van de mogelijkheden van stedelijke kavelruil.

### Referenties

- Buitelaar, E., Grommen, E. & Van der Krabben, E. (2018). The self-organizing city: An analysis of the institutionalization of organic urban development in the Netherlands. In: Squires, G., Heurkens, E. & Peiser, R. (eds.) *Routledge Companion to Real Estate Development*. London, Routledge, pp. 169-182.
- Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK*. Doctoral thesis. Delft: Delft University of Technology.
- Heurkens, E. (2018) Private sector-led urban development: Characteristics, typologies and practices. In: Squires, G., Heurkens, E. & Peiser, R. (eds.) *Routledge Companion to Real Estate Development*. London, Routledge, pp. 107-122.
- Heurkens, E., Adams, D. & Hobma, F. (2015). Planners as market actors: The role of local planning authorities in the UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review* 86 (6), 625-650.
- Van der Krabben, E. & Lenferink, S. (2018). The introduction of urban land readjustment legislation as an institutional innovation in Dutch land policy. *Habitat International* 75, 114-121.
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriens, R. (2017). *Ruimte voor durf voor diversiteit in gebiedstransformaties*. Onderzoek City Deal Binnenstedelijk Bouwen en Transformatie, in opdracht van Ministerie van BZK. Delft: TU Delft.

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering 56. Den Haag: Sdu Uitgevers.

## 5.6 Het belang van een fiscale faciliteit voor stedelijke kavelruil

*Mr. dr. J.W.A. Rheinfeld, vennoot bij FBN Juristen en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen*

Bij de voorgenomen overgang van het instrument kavelruil naar de Omgevingswet is voor het overgrote gedeelte sprake van een nagenoeg naadloze omzetting van de regeling met betrekking tot de kavelruil in landelijk gebied uit de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg) in de Omgevingswet. Dit geldt ook in fiscale zin. De regeling met betrekking tot de stedelijke kavelruil is nieuw, maar is juridisch op dezelfde leest geschoeid. Het belangrijke verschil tussen beide regelingen is gelegen in het feit dat er een afgrenzing plaatsvindt tussen het nieuwe instrument stedelijke kavelruil (binnen de bebouwde kom) en de (bestaande) kavelruil in landelijk gebied (buiten de bebouwde kom). Deze geografische afgrenzing heeft voornamelijk fiscale consequenties: stedelijke kavelruil kent, in tegenstelling tot zijn landelijke evenknie, (nog) geen vrijstelling van overdrachtsbelasting. Of, zoals de concept-memorie van toelichting op het wetsvoorstel het verwoordt: “De regeling voor stedelijke kavelruil komt op een enkele uitzondering na overeen met de regeling voor vrijwillige kavelruil in het landelijke gebied. Dit leidt tot eenvoudige en eenduidige wetgeving. Uitzondering is dat stedelijke kavelruil alleen mogelijk is binnen de bebouwde kom en niet daarbuiten. Het praktische gevolg daarvan is dat voor stedelijke kavelruil niet de generieke

## ‘Geslaagde projecten met stedelijke kavelruil zullen daardoor, zo is mijn inschatting en stellige overtuiging, in het verschiep liggen.’

*vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt, zoals die wel geldt voor kavelruil in het landelijke gebied op grond van artikel 15 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.”<sup>1</sup>*

Voor de kavelruil in het landelijk gebied lijkt de fiscale behandeling onder de Omgevingswet dus gelijk te zijn aan hetgeen thans, binnen de kaders van de Wilg, het geval is. Dit is een voor de kavelruil in landelijk gebied gunstig toekomstbeeld. De fiscale vrijstelling blijft daarmee, als belangrijk fundament onder de kavelruil, behouden.

Voor de stedelijke kavelruil pakt het fiscale scenario, zo moge duidelijk zijn, volledig anders uit: er is daar thans niet voorzien in een vrijstelling. De fiscale deur lijkt echter op een kier te staan, aangezien in de concept-memorij van toelichting op het wetsvoorstel het navolgende te lezen is:

*“Mocht het wenselijk zijn dat voor gevallen van stedelijke kavelruil ook een vrijstelling van overdrachtsbelasting gaat gelden, dan kan daarvoor te zijner tijd een regeling worden getroffen in de Wet op belastingen van rechtsverkeer.”<sup>2</sup>*

Mijns inziens is de wenselijkheid van een fiscale facilitering van de stedelijke kavelruil evident: de ervaringen met de kavelruil in het landelijk gebied hebben laten zien dat een vrijstelling van overdrachtsbelasting een belangrijke rol als “smeerolie” van het verkavelingsproces vervult. Ook de pilotprojecten van het stimuleringsprogramma laten eenzelfde beeld zien: een fiscale faciliteit zou in veel projecten voor de benodigde doorbraak van bestaan-

de impasses en patstellingen hebben gezorgd. Hopelijk worden de geleerde lessen doorgetrokken naar de nieuwe “stedelijke kavelruilpraktijk” en wordt er (alsnog) voorzien in een vrijstelling van overdrachtsbelasting.

Deze vrijstelling behoeft uiteraard niet, zoals thans in landelijk gebied (nog) het geval is, onbeperkt en ongeclausuleerd te zijn: artikel 15, lid 1, onderdeel 1, Wet op belastingen van rechtsverkeer (hierna: WBR) bepaalt immers dat alle verkrijgingen krachtens de Wilg vrijgesteld zijn van overdrachtsbelasting. De vrijstelling is niet aan nadere voorwaarden gebonden: zodra er sprake is van een kavelruil zoals bedoeld in hoofdstuk 9 van de Wilg, is de vrijstelling van toepassing.

Voor de stedelijke kavelruil zou mijns inziens kunnen worden gedacht aan opname van een *volgtermijn* binnen de fiscale vrijstelling. Thans is het, binnen het landelijk gebied, mogelijk de via kavelruil verkregen onroerende zaken direct na de kavelruil door te verkopen aan derden zonder fiscale consequenties voor de vrijgestelde verkrijging krachtens kavelruil. Met name indien een kavelruil wordt “gesmeed” ter verkrijging van fiscaal voordeel en een partij haar onroerende zaken slechts tijdelijk, ter voltooiing van de kavelruil, wenst af te dragen, biedt het huidige fiscale klimaat in het landelijk gebied de mogelijkheid om, direct na de kavelruil, de betreffende onroerende zaken terug over te dragen aan de betreffende partij, eventueel met gebruikmaking van een andere (agro-fiscale) vrijstelling, uiteraard los van

<sup>1</sup> Wettekst Ontwerp Aanvullingswet grondeigendom, te raadplegen via [https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet\\_grondeigendom](https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom).

<sup>2</sup> Zie noot 1.

het feit of deze handelwijze in fiscalibus zou kunnen worden gekwalificeerd als *fraus legis*. Dit alles voelt ietwat ongemakkelijk aan. Dit klemmt te meer bij de stedelijke toepassing van het kavelruilinstrument, waar de financiële, fiscale en maatschappelijke belangen en impact doorgaans omvangrijker en complexer zijn dan in het landelijk gebied het geval is. De introductie van een volgtermijn zou dit gevoel ten aanzien van de stedelijke kavelruil kunnen wegnemen en zou, ook in fiscalibus, “geconstrueerde stedelijke kavelruilen”, die niets of slechts zeer weinig bijdragen aan een verbeterde inrichting van het stedelijk gebied, effectief kunnen onderscheppen.

De vervolgvraag is hoe de volgtermijn inhoudelijk vorm dient te worden gegeven. Wat dient te worden gevolgd? Om redenen van eenvoud en praktische hanteerbaarheid zou gekozen kunnen worden voor een (blanco) voortzettingstermijn: in plaats van een eis ten aanzien van het gebruik van de verkregen onroerende zaken, dient de verkrijging een zekere mate van duurzaamheid binnen het vermogen van de verkrijger te hebben. Wellicht zou ook gedacht kunnen worden aan een variant op de bezitstermijn uit de Natuurschoonwet 1928<sup>3</sup>, waarbij uiteraard voor een kortere dan de aldaar geldende 25 jaarstermijn dient te worden geopteerd.<sup>4</sup>

Op deze wijze wordt het “opzetten” van kavelruilen ontmoedigd, zonder dat de mogelijkheden voor het op bonafide wijze deelnemen aan een stedelijke kavelruil worden aangetast. “Best of both worlds” lijkt dan de conclusie te zijn. Wel zal mijns inziens een algemene uitzondering op de volgtermijn dienen te worden opgenomen voor opvolgende kavelruilen binnen de periode van de volgtermijn. Een (op) volgende kavelruil zal op deze wijze niet als vervreemding worden gezien en daarmee niet tot verval van de vrijstelling dienen te leiden.

Ten slotte de termijn voor de nieuwe voortzettingseis. De voor de cultuurgrondvrijstelling (artikel 15, lid 1, onderdeel q, WBR) geldende periode van tien jaar is, gezien de dynamiek en omloopsnelheid in het stedelijk gebied, mijns inziens te lang en daarmee te belemmerend voor de praktijk. Eerder zou dan gekozen kunnen worden voor een driejaarstermijn, zoals geldend ten aanzien van de inbrengvrijstelling van artikel 15, lid 1, onderdeel e, WBR. Maar ook een andere termijn, mits niet onredelijk lang, zou kunnen gelden. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan een termijn van vijf jaar, aansluitend bij de voortzettingstermijn geldend binnen de bedrijfsopvolgingsregeling voor de Successiewet.<sup>5</sup>

Door de fiscale vrijstelling op deze manier aan te scherpen ten opzichte van de voor het landelijk gebied geldende variant, worden de mogelijkheden tot potentieel oneigenlijk gebruik van de stedelijke kavelruil verkleind. Door deze nieuwe fiscale handrem wordt het ongemakkelijke gevoel over het, bij een introductie van een ongeclausuleerde en onbepaalde fiscale faciliteit, nagenoeg ontbreken van fiscale grenzen aan de stedelijke kavelruil in belangrijke mate weggenomen. De stedelijke kavelruil neemt daarmee zijn (eventuele) sceptici de wind uit de zeilen en verschaft zich aldus een meer solide (politiek en maatschappelijk) toekomstperspectief, zonder de effectiviteit van de stedelijke kavelruil geweld aan te doen. Geslaagde projecten met stedelijke kavelruil zullen daardoor, zo is mijn inschatting en stellige overtuiging, in het verschiet liggen.

<sup>3</sup> Zie H.R. Bruggink, *Fiscale aspecten van Natuurschoon in Nederland*, diss. 2006, hfdst. I.

<sup>4</sup> Ook binnen de kaders van de NSW bestaat overigens kritiek op de forse lengte van de bezitstermijn. Zie J.S.L.A.W.B. Roes, ‘Bezitstermijn van 25 jaar schiet doel voorbij. Kritiek op een belangrijke noviteit in de “nieuwe” “Natuurschoonwet”’, WPNR (2000) 6409.

<sup>5</sup> Art. 35b e.v. SW.





## 5.7 Krimp en kavelruil: (smeer) middel voor een gebiedsgerichte aanpak bij lagere toekomstwaarde

Hans Koopmans, bestuursadviseur Hans Koopmans  
Ontwikkeling & Advies

*(Her)ontwikkeling in krimpgebieden is een proces gericht op het ruimtelijk, sociaal en markttechnisch weer in balans brengen van het gebied. Vanwege het moeten uitnemen van de bij voorkeur slechtste voorraad, is de uiteindelijke toekomstwaarde op gebiedsniveau meestal lager dan de totale huidige waarde. Een hybride opstelling van de overheid kan dit proces faciliteren. Het instrumentarium van de stedelijke herverkaveling heeft het in potentie in zich om hier vanuit lange termijn-perspectief een balans in te vinden. Door als overheid zelf ook als private partij te opereren en voor het proces als garantiesteller te functioneren kan in combinatie met een publieke doorzettingsmacht gestreefd worden naar een gezamenlijk proces van herverkaveling met de overige eigenaren van vastgoed.*

### De opgave

In krimpgebieden is sprake van aanpassing van de ruimtelijke, sociale en markttechnische positie van een gebied. Deze transitie vraagt, behalve om herschikking van zakelijke rechten, om het per saldo uitnemen van vierkante meters vastgoed met een dito verevening van kosten. Eigenaren hebben verschillende belangen en sluiten om diverse redenen vaak de ogen voor de (boek)waarde-effecten. Wachten totdat eigenaren in collectiviteit de urgentie inzien, heeft verdergaande verpaupering tot gevolg. Omgekeerd leidt sneller ingrijpen tot aanzienlijke overheidsinvesteringen. Qua woningvoorraad ligt de grootste opgave in de (goedkope) koopsector. Het instrument stedelijke herverkaveling kan worden ingezet voor het vinden van een balans. Naast de klassieke weg van actief grondbeleid heeft de

gemeente meer middelen nodig om eigenaren te overtuigen van de noodzaak tot het nemen van verliezen om de waardeval tot staan te brengen.<sup>6</sup>

### Lagere toekomstwaarde geen basis voor onteigening

In een krimpgebied zal de toekomstwaarde per object lager liggen dan de huidige waarde. Gestreefd moet worden naar een gelijkblijvende waarde met minder objecten. Per saldo zal echter sprake zijn van een lagere totale waarde. Herverkaveling tussen eigenaren komt daarmee niet tot stand, omdat er geen sprake is van een “zero-sum game”. Het ontegeningsinstrumentarium inzetten zal enkel tot hoge kosten leiden. Hierbij wordt immers uitgegaan van vergoeding van de theoretische huidige waarde.

*‘Het vrijwillige aspect van stedelijke kavelruil is zowel een kracht als een zwakte van de regeling.’*

### Noodzaak gezamenlijke aanpak

“Vooruitkrimpen” om de markt in balans te brengen kan per definitie niet. Andere middelen zijn nodig om het krimpproces in goede banen te leiden. Toevoeging c.q. kwaliteitsverbetering op de meest gewenste plekken en uitnemen van datgene wat waarde technisch op de zeef blijft liggen is het doel.

Eigenaren zijn onvoldoende bereid om vrijwillig de consequenties van krimp in zijn volle (financiële) omvang te absorberen. De toekomstwaarde wordt echter niet op moment X in één keer gerealiseerd. Waardedaling ontstaat in de loop van de tijd, is niet overall hetzelfde en zal op de sterkste plekken gestopt worden door ingrepen elders in het gebied. Dit vergt een gezamenlijke aanpak. Anders is sprake van

<sup>6</sup> Wonen wordt ook weer gewoon afschrijven i.p.v. “beleggen”. Wat opvalt is dat er in de zwakste prijsregio’s ook relatief het minst aan huisvesting t.o.v. het inkomen wordt uitgegeven. Calcasa - The WOX® Quarterly Q2 2018, figuur 7.



sub-optimalisatie of gebeurt er helemaal niets.

Een gezamenlijk proces met als resultante het weer gezond maken van de markt kan met andere woorden niet van de individuele eigenaren gevraagd worden. Herontwikkeling zal zonder overheidsbemoeienis nauwelijks tot stand komen.

### Hybride rol overheid

Ondanks meer mogelijkheden tot verevening zal ook een beroep op gezamenlijkheid nog tekorten geven. Vanwege de lange termijn van het proces zal de overheid zich niet kunnen beperken tot een faciliterende rol, maar als partner deel moeten nemen in de herverkaveling. Daarbij wordt gedacht aan de volgende flankerende instrumenten.

- **Gebiedsgericht grondbedrijf (vgl. BBL)**

Herstructurering behelst het ruimtelijk en economisch optimaliseren van het “overblijvende” vastgoed. Als al het overtollige vastgoed in deze operatie alleen door de overheid uit de markt genomen wordt, komen alle minnen daar terecht. In dit verband wordt gezocht naar meer mogelijkheden om dit verlies over de (resterende) vierkante meters vastgoed te verdelen. Een gebiedsgericht grondbedrijf geeft daarnaast ook nog andere mogelijkheden, zoals financiering met overheids-garanties, waarmee voor bestaande eigenaren betere loan-to-value-uitgangspunten kunnen ontstaan. De noodzakelijke vermindering van de boekwaarden is dan door hen beter te absorberen. Tevens kan het fiscaal/economisch interessant zijn als nieuw perspectief ontstaat. Aankoop, verkoop of ruil is immers een herfinancieringsmoment. In krimpgebieden gaat het bij herverkaveling met andere woorden om verliesverevening. Een herverkavelingsvehikel naar analogie van het BBL, bedoeld om de exploitatie gedurende het transformatieproces te begeleiden en de inbreng en

trekkingsrechten te borgen, lijkt in deze een noodzakelijke aanvulling.

- **Opzetten van een woningbedrijf voor de (tijdelijke) exploitatie**

Voor de mismatch (verkeerde woning voor de verkeerde mensen op de verkeerde plek) zal een carrousel in werking moeten komen. Daartoe zullen ook goede panden opgekocht moeten worden om slechte panden “in beweging” te brengen. Dergelijke strategisch verworven panden kunnen na beëindiging van de carrousel weer naar de markt gebracht worden. Hiervoor is naast een grondbedrijf een (regionaal) woningbedrijf zeer geschikt.

- **Opzetten van een financieel vehikel voor de verwerving van disfunctioneel vastgoed**

Elders<sup>7</sup> is al voorgesteld om een “bad bank” in te richten ten behoeve van minnelijke verwerving van disfunctioneel vastgoed. Een opkoopfonds dat verwerft tegen de taxatiewaarde in de huidige staat (langdurig leeg of onverkoopbaar).<sup>8</sup> Voor een eigenaar<sup>9</sup> biedt dit een escape: hij kan zijn verlies nemen, maar is er ook van af. Neveneffect is dat marktverwachtingen bij andere eigenaren realistischer worden. Het opkoopfonds voert een langetermijnstrategie met voor panden de volgende mogelijkheden:

- sloop om de lopende kosten te minimaliseren;
- vullen met tijdelijke functies;
- goedkoop verhuren en toegankelijk maken voor andere soorten gebruikers;
- inbreng in herontwikkelingsproject en realisatie waardesprong.

Het opkoopfonds kan werken met laagrentende leningen. Leningen worden door het onderpand gedekt. Aldus is een laag eigen vermogen als solvabiliteitsbuffer toereikend. De overheid zal het startkapitaal ter beschikking moeten stellen.

<sup>7</sup> Provincie Overijssel en het instrument stedelijke herverkaveling - “Energiek Faciliteren om gebiedsinitiatieven te optimaliseren”, advies van de Expertgroep Provincie Overijssel Stedelijke Herverkaveling, Kadaster 5 april 2016.

<sup>8</sup> Met andere woorden de verpaupering/waardeval aantonen als alternatieve taxatie.

<sup>9</sup> Daarbij geldt dat vaak een aanzienlijk deel van de (goedkope) koopsector uitpondbesit is. Het is van belang corporaties te bewegen te participeren in de “bad bank functie” en voormalig bezit terug te kopen.

‘Nu twee jaar verder constateer ik dat binnenstedelijk verkavelen nog niet een onverdeeld succes is. De onbekendheid van het middel is het grootste obstakel.’

- **Inzet doorzettingsmacht**

Voor eigenaren van gebieden met een negatieve toekomstwaarde is een stok achter de deur noodzakelijk. Mede om het sentiment bij eigenaren (en hun financiers) bij de werkelijkheid te brengen is er behoefte aan een meer dwingend instrumentarium om mee te doen aan herverkaveling. Dan ontstaat sense of urgency. Anders komt de rekening voor het grootste deel bij de overheid terecht. Bijvoorbeeld via het zeker stellen van de verliezen van eigenaren door de overname van vastgoed (via onteigening), dan wel door de maatschappelijke gevolgen door verpaupering van de gebouwde omgeving. De rekening komt dan weliswaar ook bij de huidige eigenaren terecht, maar tegen maatschappelijk hoge kosten. Een dwingend karakter bij het meedoen aan herverkaveling zal helpen om dit in gesprek te brengen en eerder een private bijdrage te leveren.<sup>10</sup>

- **Garantieregeling voor de opgave in het gedefinieerde gebied**

Het saldo van de waardedaling zal bij een gebiedsontwikkeling pas aan het einde van de looptijd zichtbaar worden. Met een garantiestelling daarop kan tot die tijd door middel van exploitatie, het stoppen van waardedaling voor de sterke(re) locaties, herontwikkeling en dergelijke aan de WOZ-waarde gewerkt worden.

## 5.8

### Onbekend maakt onbemind!

*Jeroen Hatenboer, consultant en oud-wethouder Stedelijke ontwikkeling gemeente Enschede*

Ruilverkaveling in het binnenstedelijk gebied lijkt een voor de hand liggende methode om complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Mijn verwachting was dat ruilverkaveling, een beproefde methode die al bijna een eeuw wordt toegepast in landbouwgebieden, een uitgelezen kans zou bieden voor het versnellen van binnenstedelijke bouw- en herstructureringsopgaven. Onze kennis uit de landelijke verkaveling aangevuld met mooie voorbeelden uit Duitsland, waar de stedelijke verkaveling “Umlegung” wordt genoemd en al jaren succesvol wordt toegepast, veronderstelde dat het goed toepasbaar zou zijn.

Nu twee jaar verder constateer ik dat binnenstedelijk verkavelen nog niet een onverdeeld succes is. De onbekendheid van het middel is het grootste obstakel. In de landbouw heb je meestal maar weinig woorden nodig om verkaveling toe te passen en is er veel ervaring om succesvol een traject te doorlopen. In de dagelijkse praktijk van de stedelijke ontwikkeling is dit niet aan de orde en kost het heel veel moeite om betrokkenen te overtuigen van de voordelen van verkavelen.

<sup>10</sup> Het gaat in dit verband om het “traploos” in kunnen zetten van (bestaande) regelingen: handhaving en leegstand beboeten, de WvG, het exploitatieplan voor kostenverhaal, een verplichte variant à la de Wilg en de uiteindelijke achtervang van de onteigeningswet. Dit is zeer complex en tijdrovend waardoor behoefte is aan een economisch argument om dit in combinatie met een verkorte proceduretijd te kunnen doen (analogie met coördinatie-regeling voor een omgevingsvergunning in combinatie met een bestemmingsplanaanpassing).

## De som der delen

In tegenstelling tot de traditionele binnenstedelijke her- of gebiedsontwikkeling, waar het eigenlijk altijd een kwestie is van het bezit in een hand brengen, ontwikkelen en dan weer verkopen, moet het bezit bij verkavelen tegen de huidige waarde ingebracht worden. Pas aan het eind van de ontwikkeling wordt de inbreng van de partijen herverkaveld en verdeeld. De inbrenger kan dan besluiten aandeelhouder te blijven of te verkopen. Voor beide opties geldt wel dat de som der delen een rendabele ontwikkeling mogelijk maakt die door individuele partijen niet is te realiseren.

## Vrijwillig!

Bij de Duitse Umlegung is er een verplichting om mee te doen aan het verkavelen. Ondanks deze verplichting komt in Duitsland tachtig procent vrijwillig tot stand. In Nederland is geen verplichting om aan een verkaveling deel te nemen. Toch zou je zeggen dat het makkelijk moet zijn de partijen te verleiden tot deelname. De inbreng is makkelijk te organiseren, want er zijn genoeg manieren om de huidige waarde van vastgoed of grond te bepalen. De opbrengst zal altijd groter zijn dan bij individuele ontwikkeling. Maatwerk in de overeenkomst maakt mogelijk dat de inbrengende partijen na het verkavelen of de herontwikkeling hun inbreng op verschillende manieren kunnen verzilveren.

## Wondermiddel?

Tot nu toe hebben de pilots nog niet tot een onverdeeld *verkavelsucces* geleid. Wat mij betreft zijn daar enkele oorzaken voor. Te beginnen de rol van gemeenten. In de meeste pilots spelen zij de rol van eigenaar in plaats van facilitator van het proces.

Zij vallen dan meestal te snel terug op de inzet van traditionele instrumenten om gebieden te ontwikkelen. De gemeente wordt daarmee vaak ook een direct belanghebbende partij, wat allerlei ongewenste risico's met zich meebrengt. Marktpartijen en gemeenten zijn beide nog te slecht bekend met binnenstedelijk verkavelen. Ze overwegen daarom niet de mogelijkheid van herverkavelen en gaan een

ontwikkeling waar echt kansen zijn om door verkaveling tot een succes te komen direct op traditionele manier aanpakken.

Inzet van stedelijk verkavelen is vaak afhankelijk van persoonlijke interesse van een bestuurder of iemand in de ambtelijke organisatie. Ook marktpartijen kiezen eerder voor traditionele manieren van gebiedsontwikkeling. Waarschijnlijk omdat ze denken dat stedelijk verkavelen te ingewikkeld is en niet genoeg controle biedt op de ontwikkeling. Niet in de laatste plaats ontbreekt het vaak aan geduld om met betrokken partijen tot een goed proces te komen. Ik had niet verwacht dat na twee jaar en een handvol pilots stedelijk verkavelen al een wondermiddel zou zijn. Wel had ik verwacht dat er meer concrete resultaten zouden zijn geboekt. Het is jammer dat er geen mogelijkheid is om te onderzoeken wat het effect is als er in de wet, net zoals bij de Umlegung, een verplichtende maatregel achter de hand is om tot verkaveling te komen als partijen er niet (willen) uitkomen. De tachtig procent vrijwillige deelname in Duitsland geeft wat mij betreft genoeg aanleiding voor het borgen van een wettelijke regeling voor (verplichte) stedelijke herverkaveling. Het gebrek aan duidelijkheid over de status van herverkavelen zorgt er zeker voor dat veel pilots nog niet succesvol zijn.

## Aanbevelingen:

- Herverkavelen is geen doel op zich; het is wel een mooi middel om complexe eigendomssituaties die noodzakelijke herstructurering van gebieden in de weg staan te structureren. Gemeenten moeten vooraf duidelijk maken dat het te ontwikkelen gebied een "stedelijkekavelruilgebied" is. In dat gebied wordt alleen meegewerkt aan een bestemmingplanwijziging als de vastgoedeigenaren of grondbezitters allen meewerken aan herverkaveling van het gebied.
- Doe onderzoek naar de belemmeringen die marktpartijen ervaren of ondervinden in het proces en toets of deze belemmeringen worden weggenomen met het vaststellen van de nieuwe wetgeving.
- Als we binnenstedelijke herstructurering en ontwikkeling daadwerkelijk willen versnellen,

neem dan in de wet alsnog verplichte deelname aan verkaveling op.

- Richt na afloop van de proefperiode een landelijk expertisecentrum in om opgedane kennis te behouden en verder uit te bouwen.
- Geef de inbrengende eigenaren vrijstelling van overdrachtsbelasting tot het moment dat een eigenaar daadwerkelijk verkoopt. Blijft hij na de ontwikkeling eigenaar van een nieuwe kavel in het gebied, dan zou de transactie die nodig is voor de “ruil” vrijgesteld moeten zijn van overdrachtsbelasting.

## 5.9 Stedelijke kavelruil: all-in-one gebiedsontwikkeling door en voor eigenaren

*Arjan Bregman, hoogleraar bouwrecht RUG, fellow ASRE, senior stafmedewerker IBR*

### *Drie hoofdactiviteiten bij gebiedsontwikkeling*

Bij gebiedsontwikkeling worden grosso modo drie hoofdactiviteiten onderscheiden: de planontwikkeling, het fysieke proces van (her)ontwikkeling (van zowel vastgoed als van het omliggende (openbaar) gebied) en het juridische proces van de grond- en vastgoedtransacties die nodig zijn om te komen van de eigendomssituatie voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling tot die in de situatie waarin de gebiedsontwikkeling is voltooid. Ergens in de loop van het proces van gebiedsontwikkeling wordt het omgevingsrechtelijke kader (nu: met name het bestemmingsplan, straks: het omgevingsplan) vastgesteld dat publiekrechtelijk ruimte biedt aan de door de betrokken partijen beoogde gebiedsontwikkeling.

### *Twee stappen bij de hoofdactiviteit overdracht van eigendommen*

Het juridische proces van de wijzigingen in de eigendomssituatie voltrekt zich traditioneel in twee stappen. Bij de eerste stap worden de benodigde

gronden en het vastgoed ingebracht bij de partij die verantwoordelijk is voor het geschikt maken van het gebied voor de beoogde ontwikkeling. In geval van actief gemeentelijk grondbeleid (en ook bij het zogenaamde bouwclaimmodel) is dit de gemeente, bij het joint-venturemodel is dit een publiek-private onderneming die speciaal voor dit doel wordt opgericht (een grondexploitatiemaatschappij; GEM) en wanneer het zogenaamde concessiemodel wordt gevolgd, is dit een marktpartij (of een consortium van marktpartijen).

De partij die verantwoordelijk is voor het geschikt maken van het gebied voor de beoogde ontwikkeling verkoopt als tweede stap (al dan niet gefaseerd) bouwrijpe kavels (en in een binnenstedelijke situatie ook wel vastgoed) aan private en publieke partijen die bereid en in staat zijn om in het betreffende gebied vastgoed te ontwikkelen. Het verwervingsrisico, het risico van het proces van het geschikt maken van het gebied en het uitgifterisico berusten bij deze partij. Via deze partij wordt het te ontwikkelen gebied feitelijk herverkaveld.

### *Zelfrealisatoren, eigenaren die meedoen en eigenaren die niet meedoen*

In sommige gebiedsontwikkelingen is er daarnaast sprake van partijen die de gronden (en opstallen) die zij binnen een gebied in eigendom hebben, zelf voor eigen rekening en risico kunnen en willen herontwikkelen overeenkomstig het vastgestelde bestemmingsplan. Dergelijke partijen blijven zitten waar ze zitten. Ze doen wel mee met de gebiedsontwikkeling, maar doen niet mee met de herverkaveling omdat dit niet nodig is.

In veel gebiedsontwikkelingen is (daarnaast) sprake van partijen die de gronden (en opstallen) die zij binnen een gebied in eigendom hebben, niet zelf voor eigen rekening en risico kunnen en/of willen herontwikkelen overeenkomstig het vastgestelde bestemmingsplan, maar die wel een plaats willen in het te herontwikkelen gebied. Dat kan een andere plaats zijn, of dezelfde plaats, maar dan op een grotere of anders vormgegeven kavel. Voor dergelijke partijen

## ‘De transformatie van een oude verkaveling naar een nieuwe brengt vaak waardeinstijging met zich mee, in de zin dat het nieuwe vastgoed, dankzij de nieuwe kavelindeling, een hogere marktwaarde heeft.’

is herverkaveling – stedelijke kavelruil – bedoeld. Dergelijke partijen doen dus mee met de gebiedsontwikkeling, en ook met de herverkaveling.

### *De meerwaarde van stedelijke kavelruil*

De meerwaarde van het instrument stedelijke kavelruil bij gebiedsontwikkeling waarbij dit aan de orde is (en bij stedelijke herontwikkeling zal dit vrijwel altijd aan de orde zijn) is dat de twee stappen die hiervoor werden genoemd (kortweg: (1) inbreng en (2) uitgifte) worden geïntegreerd. Anders gezegd: stedelijke kavelruil is all-in-one gebiedsontwikkeling. De partij die verantwoordelijk is voor het geschikt maken van het gebied wordt zo uit het proces van inbreng en uitgifte gehaald en de daarbij behorende risico's worden ook bij die partij weggehouden. Dat is ook de reden waarom stedelijke herverkaveling een instrument is voor en door de eigenaren zelf en een plaats heeft in de gereedschapskist die uit de kast wordt gehaald als een gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid: all-in-one gebiedsontwikkeling voor en door eigenaren.

Doordat stedelijke kavelruil een instrument is voor all-in-one gebiedsontwikkeling voor en door de eigenaren zelf, worden belangrijke risico's gelegd daar waar ze thuishoren: bij de partijen die feitelijk het meeste financiële baat hebben bij de gebiedsontwikkeling. Ook door een koppeling tussen het ruilplan en het omgevingsplan krijgt het all-in-one karakter gestalte. “All-in-one gebiedsontwikkeling door en voor eigenaren” sluit gemeentelijke betrokkenheid vanzelfsprekend niet uit. De gemeente is immers een van de eigenaren in een gebied, zowel voordat het wordt (her)ontwikkeld als daarna. Dat

geldt in elk geval voor het openbare gebied, dat steeds wordt mee-ontwikkeld, maar bij verschillende gebiedsontwikkelingen is de overheid (gemeente) ook eigenaar van vastgoed met een publieke bestemming. Wat betreft de kosten van de herinrichting van het openbare gebied geldt dat deze bij de herverkaveling kunnen worden verrekend. Ook dat levert dus een onderstreping van het all-in-one karakter op, ongeacht welke partij daarvoor feitelijk verantwoordelijk is.

### *En als niet iedereen meedoet?*

De meerwaarde van het all-in-one karakter is maximaal wanneer alle eigenaren meedoen met de herverkaveling (dan wel als zelfrealisator hun grond en/of eigendom herontwikkelen). Aanvullend instrumentarium is nodig wanneer sprake is van partijen die de gronden (en opstallen) die zij binnen een gebied in eigendom hebben, niet zelf voor eigen rekening en risico kunnen en/of willen herontwikkelen overeenkomstig het vastgestelde bestemmingsplan, en die evenmin een plaats willen in het te herontwikkelen gebied. Voor dergelijke partijen bestaan grosso modo twee mogelijkheden: uitkopen (en in het uiterste geval onteigenen) dan wel deze partijen dwingen om toch mee te doen indien voor hen op zichzelf beschouwd een geschikte plek in het herontwikkelde gebied beschikbaar is.

### *De extra meerwaarde van stedelijke herverkaveling*

Het cruciale verschil tussen stedelijke herverkaveling en kavelruil is dat bij kavelruil wordt gekozen voor het eerste (uitkopen, eventueel onteigening), terwijl herverkaveling de mogelijkheid heeft om desnoods gedwongen toe te delen. De extra meerwaarde van die laatste mogelijkheid is dat het risico voor de eigenaren

die wel mee willen doen (en voor de gemeente) wordt verkleind dat voor de koop van delen van het te herontwikkelen gebied extra partijen moeten worden gevonden om zich te vestigen. De wettelijke regeling zou dus kunnen worden geoptimaliseerd indien zou worden gekozen voor stedelijke herverkaveling in plaats van voor stedelijke kavelruil.

#### *Stedelijke kavelruil maximaliseert een natuurlijke risicoallocatie*

Bij het voorgaande past wel de wezenlijke opmerking dat stedelijke kavelruil waarbij sommige eigenaren mogelijk moeten worden uitgekocht of in het uiterste geval moeten worden onteigend, als all-in-one instrument voor en door eigenaren nadrukkelijk belangrijke meerwaarde heeft boven een traditionele werkwijze waarbij eerst gronden en opstallen worden ingebracht en daarna weer moeten worden uitgegeven. All-in-one gebiedsontwikkeling door en voor eigenaren via stedelijke kavelruil maximaliseert een natuurlijke risicoallocatie.

## Gehoord: ‘Stedelijke kavelruil is het linken van de lusten aan de lasten.’

#### *Minimaliseren van het gemeentelijke risico bij stedelijke kavelruil*

Het risico voor de gemeente van eigenaren die niet kunnen en/of willen meedoen kan in geval van stedelijke kavelruil in plaats van stedelijke herverkaveling verder worden geminimaliseerd door op voorhand met (een consortium van) eigenaren in het gebied en/of andere marktpartijen een contract te sluiten dat deze partij(en) de eigendommen van partijen die niet meedoen zullen overnemen (al dan niet na onteigening) en (mogelijk aan derden) zullen uitgeven.

## 5.10 Stedelijke kavelruil en kostenverhaal

*Demetrio Muñoz Gielen, beleidsmedewerker gemeente Purmerend, universitair docent IHS Erasmus Universiteit Rotterdam en Radboud Universiteit Nijmegen*

De regeling voor stedelijke kavelruil (paragraaf 12.5.2 consultatieversie Aanvullingswet) bevat weinig nieuws. De regering heeft ervoor gekozen om af te zien van een volwaardige regeling voor stedelijke herverkaveling en, bijvoorbeeld, geen mogelijkheid opgenomen voor gedwongen herverkaveling. Ook wordt er niks geregeld voor het kostenverhaal, en men moet daardoor de huidige regeling kostenverhaal (nu opgenomen in afd. 6.4 Wro, straks overgenomen in de Omgevingswet) blijven hanteren. Ik ga hieronder verder in op wat dit betekent voor de mogelijkheden om stedelijke kavelruil in de praktijk te brengen, en doe verder een voorstel voor verbetering.

Stedelijke kavelruil en kostenverhaal zijn aan elkaar gekoppeld. De transformatie van een oude verkaveling naar een nieuwe brengt vaak waardevermindering met zich mee, in de zin dat het nieuwe vastgoed, dankzij de nieuwe kavelindeling, een hogere marktwaarde heeft. Dat is ook de motor achter kavelruil. Echter, deze transformatie brengt ook vaak de behoefte met zich mee om te investeren in een aantal zaken: men maakt proceskosten om te komen tot de nieuwe verkaveling, men moet ook investeren in nieuwe (geherwaardeerde) openbare infrastructuur, men moet soms ook partijen compenseren die erop achteruitgaan (bijvoorbeeld omdat zij hun winkelruimte moeten inleveren ten behoeve van woonruimte, of omdat hun eigendom plaats moet maken voor openbare infrastructuur).

Deze investeringen hebben soms een “gebiedseigen” karakter, dat wilt zeggen dat ze alleen bedoeld zijn voor het plangebied waar de ruilverkaveling plaatsvindt. Vaak hebben deze investeringen echter een “gebiedsoverstijgend” karakter, wat inhoudt dat ook

andere (aangrenzende) gebieden profijt hebben van de investeringen. De verscheidenheid aan situaties waarin stedelijke kavelruil kan plaatsvinden is groot, maar ze hebben altijd gemeen dat, op de ene of de andere manier, er sprake is van (gebiedseigen en gebiedsoverstijgende) lasten die men moet dragen om tot de nieuwe, gewenste verkaveling te realiseren. Het succes van stedelijke kavelruil, alsook van “gewone” locatie- en gebiedsontwikkeling trouwens, hangt dus af van de mogelijkheden om de “lasten” te koppelen aan de “lusten”.

Het huidige kostenverhaalinstrumentarium (afdeling 6.4 Wro) is lastig inzetbaar om de lasten te koppelen aan de lusten. In theorie (vooral op uitbreidingslocaties waar de waardestijging het grootst is) kan het goed werken. Maar bij stedelijke transformatie, waar stedelijke kavelruil meestal plaatsvindt (en trouwens ook, steeds meer, “gewone” locatie- en gebiedsontwikkeling) is afdeling 6.4 Wro lastig in te zetten. Namelijk, het publiekrechtelijke spoor (via exploitatieplannen, art. 6.12, lid 1 Wro) leidt vaak tot een financieel tekort vanwege de regels over waarde-bepaling van het vastgoed (de inbrengwaarde, of de waarde waarvoor het vastgoed in de grondexploitatie wordt ingebracht). Deze regels bepalen namelijk dat de inbrengwaardes hoog zijn, hetgeen leidt tot macroaftopping, d.w.z. dat de gemeente moet bijspringen. Daarnaast moet de gemeente extra bijspringen omdat het exploitatieplan weinig mogelijkheden biedt om gebiedsoverstijgende investeringen te verhalen.

Het privaatrechtelijke spoor (via anterieure overeenkomsten, art. 6.24, lid 1, onder a) biedt daarentegen meer mogelijkheden en flexibiliteit, en dat is ook de reden dat gemeenten in overgrote meerderheid kosten via deze weg proberen te verhalen. Maar de privaatrechtelijke mogelijkheden zijn noch in wetgeving noch in jurisprudentie helder afgebakend. Men weet bijvoorbeeld niet wat gemeenten van tevoren moeten regelen. Moet een beleidskader

worden vastgesteld? Hoe ziet dit kader eruit? Welke kosten mogen gemeenten wel of niet verhalen en hoe moeten gemeenten achteraf de besteding van de verkregen middelen verantwoorden? Het is ook onduidelijk of gemeenten een bijdrage mogen afdwingen bij partijen die de lusten ondervinden van de ruilverkaveling. En zo zijn er veel meer vragen die onbeantwoord zijn.

Uit de tot nu toe bekende wetsvoorstellen rondom de nieuwe Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom blijkt dat hierin geen verandering gaat komen. De wetgever focust namelijk op het reguleren van het publiekrechtelijk kostenverhaal, zonder aandacht te geven aan de (on)mogelijkheden van het privaatrechtelijk kostenverhaal. In de praktijk van locatie- en gebiedsontwikkeling, dus ook bij stedelijke kavelruil, zal men blijven worstelen met de huidige onduidelijkheid. De onduidelijkheid die nu al belemmerend werkt in het privaatrechtelijk kostenverhaal zal aldus ook straks, als geen veranderingen worden gebracht in de Omgevingswet, nog steeds aan de orde zijn.

Een relatief eenvoudige manier om genoemde onduidelijkheden van het privaatrechtelijke kostenverhaal weg te nemen is helderheid hierover te creëren in de Omgevingswet en/of uitvoerende regelgeving. Ook is er de mogelijkheid om zonder wettelijke aanpassingen, namelijk middels een handreiking, duidelijkheid te geven aan gemeenten en marktpartijen over de grenzen en voorwaarden van het privaatrechtelijke kostenverhaal. Vooral de grenzen en voorwaarden voor het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten verdienen aandacht omdat hier de onduidelijkheden het grootst zijn. Hier zou stedelijke kavelruil mee gediend zijn, net als “gewone” locatie- en gebiedsontwikkeling. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft eind 2015 ook beloofd zo’n handreiking te laten maken<sup>11</sup>, maar deze belofte is, vooralsnog, niet ingelost.

<sup>11</sup> Minister van Infrastructuur en Milieu (2015), Kamerbrief over Grondbeleid, november 2015, kenmerk: IENM/BSK-2015/193853 (zie blz. 18).

## 5.11 Perspectief van een ontwikkelaar

*Dick Laheij, directeur gebiedsontwikkeling Heijmans Vastgoed B.V.*

Waar ruilverkaveling in de agrarische sector een onbetwist middel is om te gebruiken is de zoektocht bij stedelijke verkaveling eigenlijk net begonnen. Het gedachtegoed erachter maakt de wil om er wat van te maken hoog. De noodzaak om het instrumentarium van stedelijke vernieuwing te verbreden is groot. De trek naar de stad is groot. Om dit te faciliteren dient de stad met haar grote diversiteit in kadastrale kaarten te versnellen, of in ieder geval niet te vertragen, om deze groei mogelijk te maken.

Eenieder zal bekend zijn met Hotel Victoria in Amsterdam, waarop de roman/film Publieke Werken is gebaseerd. Twee woonhuizen leverden grote vertraging op voor de bouw van een hotel, dat uiteindelijk om de woningen heen is gerealiseerd, met vele extra kosten tot gevolg. In combinatie met twee matig bewoonbare woningen een meer dan suboptimaal resultaat voor vele partijen.

Grote vraag is nu of de inzet van het instrument stedelijke verkaveling, verplicht of onverplicht, een dergelijke uitkomst had voorkomen of verbeterd?

Vanuit het perspectief van de binnenstedelijke gebiedsontwikkelaar maakt de inzet van het instrument stedelijke verkaveling het mogelijk om eerder in gesprek te gaan en definitieve afspraken op voorhand te maken met de verschillende eigenaren in een gebied. De waarde van ieders eigendom wordt eenduidig gewaardeerd, waardoor er op voorhand veel wordt vastgelegd over de uitgangspunten van de gebiedsontwikkeling en het risico van deze ontwikkeling beter beheersbaar wordt. Freeriders worden geëlimineerd, en de verwervingsprijzen staan vast. Toch zal de objectieve waardering van onroerende goederen niet altijd direct leiden tot

overeenstemming, omdat de emotionele waarde van ieders eigen pand vaak hoger zal liggen.

Het instrument stedelijke verkaveling helpt altijd om goede gesprekken op gang te krijgen over reële verwervingsprijzen in een gebiedsontwikkeling, zeker wanneer dit instrument door het Kadaster wordt gebruikt en de eigenaar niet direct dollartekens in zijn ogen krijgt wanneer een ontwikkelaar aan hem komt vragen of zijn pand te koop is. Daarmee is het beter bekend worden met het instrument stedelijke verkaveling een must, en daarbij denk ik dan in ieder geval aan de ontwikkelingsbedrijven van de gemeenten, maar ook aan partijen die betrokken zijn bij grootschalige binnenstedelijke ontwikkelingen.

Toch is een goed gesprek op gang brengen slechts een begin en is het uiteindelijke doel om alle eigenaren in een gebied mee te krijgen. Als niet alle eigenaren mee willen werken, blijft het risico niet anders dan voorheen. Dat leidt direct tot de vraag of het instrument stedelijke verkaveling een verplichtend karakter moet krijgen. En in hoeverre is de uitwerking van het instrument dan anders dan die van de Wet voorkeursrecht gemeenten?

Het grote voordeel van het verplichtend maken van het instrument stedelijke verkaveling zit voornamelijk in de wijze waarop de eigenaren aan tafel zullen zitten. Wetend dat je mee moet, nodigt uit om vanaf het begin betrokken te raken. Daardoor kun je vooruitkijken, of het nou voor jezelf of voor je bedrijf is. Een ander voordeel is dat er met waarden wordt gewerkt die betrekking hebben op de huidige bestemming. Partijen die het initiatief nemen voor een bestemmingswijziging worden eerlijker gehonoreerd en/of hoeven minder risicovolle posities in te nemen. Beide voordelen leiden ertoe dat er meer initiatieven zullen worden genomen.

Nadeel zal wel zijn dat bij het verplichtend maken van het instrument stedelijke verkaveling de partijen die niet willen of er meer uit willen halen middels een gerechtelijke procedure uiteindelijk pas definitief gedwongen zullen worden mee te werken. Naarmate



er meer casussen zijn geweest en meer rechterlijke uitspraken, zal de werkelijke waarde van het instrument stedelijke verkaveling duidelijk worden. Als de rechter positief blijkt te oordelen over de gevolgde procedure en de resultaten daarvan, zal het vertrouwen in het instrument groeien en vaker worden ingezet. Omdat door stedelijke verkaveling inhoudelijk de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt vervangen en uit de praktijk blijkt dat gemeenten het voorkeursrecht niet graag inzetten (we zijn immers een polderland en regelen afspraken liever minnelijk), ben ik wel benieuwd of het verplichtende karakter ook daadwerkelijk regelmatig zal worden ingezet. Zeker bij goedbedoelde initiatieven uit de markt zal er grote terughoudendheid zijn. Eigen projecten van gemeenten, met een groot maatschappelijk belang, zullen kansrijker zijn ten aanzien van het verplichtend gebruiken van het instrument.

Vanuit mijn ontwikkelingspraktijk heb ik een positief oordeel over de inhoud van het instrument stedelijke verkaveling. Het kan moeizame processen versnellen en in ieder geval gesprekken op gang brengen. Bij het al dan niet verplichtend maken van het instrument stedelijke verkaveling neig ik er ook naar de voordelen hoger in te schatten dan de nadelen. Ervaringen, uitspraken en daaruit volgende aanpassingen kunnen het een waardevol instrument voor de ruimtelijke ordening maken.

*‘De noodzaak om het instrumentarium van stedelijke vernieuwing te verbreden is groot. De trek naar de stad is groot.’*

## 5.12 Stedelijke kavelruil als procesversneller

Nicolette Zandvliet, senior jurist NEPROM

### Achtergrond

Stedelijke kavelruil is een in Nederland relatief onbekend instrument voor grondbeleid en gebiedsontwikkeling. De eigenaren maken daarbij een plan voor het gebied. Onderdeel daarvan is dat zij een overeenkomst over de verkaveling van de gronden sluiten en die onder elkaar verdelen; bij notariële ruilakte.

In de consultatieversie (zomer 2016) van de Aanvullingswet grondeigendom is het als volgt omschreven:

*“Stedelijke kavelruil is een overeenkomst die schriftelijk wordt aangegaan en in de openbare registers registergoederen wordt ingeschreven, en waarbij drie of meer eigenaren zich verbinden bepaalde, hun toebehorende, in de bebouwde kom gelegen onroerende zaken samen te voegen, de aldus gegeven massa op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële ruilakte te verdelen.” (Art. 12.41 lid 1.)*

### Verhouding tot gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling vergt een gezamenlijke investeringsbeslissing door markt en overheid over de ontwikkeling van een nieuw en aantrekkelijk stukje leefomgeving voor de bewoners of gebruikers. De Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling is veelzijdig. Soms speelt de overheid een meer faciliterende rol en soms participeert zij actief in een project. De te maken keuzes kunnen afhangen van bijvoorbeeld de aard en omvang van de opgave en de grondposities.

De NEPROM vindt dat relevante wetgeving en het beleid dat van toepassing is, nuttig moeten zijn voor het nemen van bovenbedoelde investeringsbeslissing. En dat de wet die beslissing dient te vereenvoudigen of faciliteren, binnen bovengenoemde brede kaders.

## ‘Stedelijke kavelruil werkt gebiedsoverstijgend. Richt je daarom op de condities voor samenwerking en niet op de grenzen van een specifiek gebied.’

Dat geldt specifiek onder de huidige markt-omstandigheden, waarbij sprake is van een groot tekort aan (nieuwbouw)woningen. Wat het voor initiatiefnemers lastig maakt om aan de bouwopgave te voldoen, zijn onder andere het gebrek aan beschikbare uitgeefbare gronden, een tekort aan personeel en (bouw)materialen, een stapeling van kwaliteitseisen, specifiek met betrekking tot duurzaamheid en gasloos bouwen, en langdurige processen en procedures. We doelen met dat laatste niet alleen op gerechtelijke/juridische procedures, maar bijvoorbeeld ook op het proces om objecten aangesloten te krijgen op elektriciteit. Het is daarom zaak met stakeholders op zoek te gaan naar innovatieve oplossingen om aan de maatschappelijke opgave te kunnen voldoen waar we gezamenlijk voor staan. Stedelijke kavelruil kan daarbij behulpzaam zijn.

### Meerwaarde

Het voordeel van stedelijke kavelruil is dat het instrument private partijen de mogelijkheid geeft “de grondrouting te kiezen en creëren”, waarbij iedere eigenaar er in principe op vooruitgaat dan wel niemand er slechter van wordt. Dat laatste is in onze visie essentieel om tot afspraken te komen. Zonder dat de overheid betrokken wordt bij de kavelruil, als dat niet nodig is. Processen kunnen zo versneld worden en het nemen van onnodige of onaanvaardbare risico’s door publieke partijen wordt voorkomen of beperkt.

Een eerste belangrijke voorwaarde om bovengenoemde meerwaarde te bereiken, is volgens de NEPROM dat grondeigenaren bereid zijn een zinvol gesprek te voeren over de toekomst van het gebied.

Betrokkenen moeten wel heil zien in de optie om kavels te ruilen. Anders lijkt het meer een kwestie van het paard achter de wagen spannen. Een tweede belangrijk aspect is dat de (lokale) overheid haar rol pakt. Zonder haar kunnen we eigenlijk niet. Wat die rol is en hoe die ingevuld wordt, kan verschillen. Dat kan een faciliterende of enthousiasmerende rol zijn of een waarbij uiteindelijk ingezet wordt op andere en reeds beschikbare (publiekrechtelijke) instrumenten als onteigening, het vestigen van een voorkeursrecht, het nemen van een voorbereidingsbesluit of handhaving. Stedelijke kavelruil vergt hoe dan ook lef en doorzettingskracht, ook van betrokken gemeenten.

Tegen deze achtergrond zien wij de toegevoegde waarde van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling (een “verplichte variant”) vooralsnog niet in. Die kwestie roept in dit stadium namelijk terecht nog veel vragen op, die met name over waardebepalingen en rechtsbescherming gaan.

### Incentives

Fiscale aspecten zijn belangrijk bij grondtransacties. Wij herhalen hierbij daarom het door ons en anderen gehouden pleidooi om in een vrijstelling van overdrachtsbelasting te voorzien voor stedelijke kavelruil. Daarnaast zou onderzocht kunnen worden wat de mogelijkheden zijn voor een wettelijke regeling over kosten van stedelijke kavelruil. Meest logisch zou zijn eerst – bij wijze van voorbeeld – te kijken naar de regels daarover in de Wet inrichting landelijk gebied. Het zal dan met name gaan om de transactie- en uitvoeringskosten verbonden aan de stedelijke kavelruil.

## Aanbevelingen

Tot slot nog enkele tips en suggesties voor de Rijksoverheid en de praktijk.

- Neem de huidige praktijk van en ervaringen met stedelijke kavelruil als uitgangspunt. Kijk vanaf daar verder wat nodig is.
- Neem de door stakeholders genoemde incentives in overweging.
- Zet het ingezette voorlichtings-, communicatie- en leertraject voort. Die zijn bruikbaar gebleken, bijvoorbeeld om het instrument bekender te maken en kennis te vergaren en delen.
- Heb tevens oog voor competenties of vaardigheden als onderhandelen, overtuigen en leiderschap/regisseren. Stedelijke kavelruil is meer een “spel” dan een procedure.
- Bewaak de gereedschapskist voor grondbeleid zorgvuldig. Het gaat om het totaalplaatje aan mogelijkheden en beschikbare instrumenten. Een verstoring van de balans tussen private en publieke instrumenten zou ongunstig uit kunnen pakken voor de totstandkoming van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.

De NEPROM blijft graag gesprekspartner over grondbeleid; ook op dit onderdeel stedelijke kavelruil.

*‘Toch is een goed gesprek op gang brengen slechts een begin.’*

## 5.13

### Manage de bundel! Stedelijke kavelruil en de bundel van rechten

*Guido Kuijer, adviseur bij Bestuurszaken Kadaster en voormalig lid van Commissie Stedelijke Herverkaveling*

Toen Napoleon op St. Helena werd gevraagd wat hij beschouwde als zijn grootste prestatie, antwoordde de Corsicaan dat het niet zijn veertig gewonnen veldslagen zouden zijn. Deze zouden vervagen in het geheugen, uitgewist worden door die ene beslissende (en verloren) slag bij Waterloo. Nee, in de ogen van Napoleon was de introductie van de Code Civil zijn grootste prestatie.

De Code Civil, geïntroduceerd in 1804 en ook wel Code Napoleon genoemd, is ontegenzeggelijk van grote invloed geweest op de ontwikkeling van Noordwest Europa. Elementen uit de Code Civil zijn heden ten dage nog steeds in meer of mindere mate van toepassing in het Europese en Nederlandse recht. In het bijzonder geldt dit voor eigendom.

Meer dan tweehonderd jaar maatschappelijke, juridische en wetenschappelijke overdenkingen over de bovenstaande bepalingen hebben geleerd dat het definiëren van eigendom een delicate aangelegenheid is. Delicaat omdat zeggenschap over eigendom gepaard gaat met politieke en ideologische twisten, en delicaat omdat grond emotie is.<sup>12</sup>

Eigendom is meer dan het bezit van een object, het is zowel materieel en immaterieel, het kent rechten, plichten, aanspraken en claims, het vereist erkenning, is ten gelde te maken enzovoorts. In de wetenschap wordt eigendom daarom vaak gedefinieerd als een bundel van rechten (en plichten).

<sup>12</sup> In 1977 viel het kabinet Den Uyl over het dossier grondpolitiek. Hoewel de val betrekking had op schadevergoeding op basis van artikel 40 van de Ontheeningswet, speelden de naderende verkiezingen en de oprichting van het CDA een belangrijke rol bij de val van het kabinet. In de vakwereld is rondom de Aanvullingswet grondeigendom diverse malen verwezen naar de crisis van 42 jaar en 15 kabinetten geleden.

Onder wetenschappers vindt discussie plaats over de metafoer “bundle of rights”.<sup>13</sup> In deze bijdrage wordt er een verzameling van harde en zachte rechten, plichten, claims en aanspraken mee aangeduid. Een belangrijk aspect van gebiedsontwikkeling is het managen van deze bundel van rechten. Hierbij komt dat het beeld van een opgelegde ruimtelijke inrichting en structuur, die geen afgeleide zijn van bestaande ruimtelijke werkelijkheid en de belangen die daarin spelen, niet meer van deze tijd is. Nee, het zijn de actoren en hun belangen die de ruimte vorm moeten geven, waarbij men gefaciliteerd wordt door de overheid; realpolitiek als leidraad voor ruimtelijke ordening.

De Omgevingswet is hiervan het uithangbord; termen als “vertrouwen” en “participatie” zijn hierin het adagio. Een van de instrumenten om in gezamenlijkheid deze ruimte (straks in de Omgevingswet omschreven als de fysieke leefomgeving) vorm te geven, is het instrument van (stedelijke) kavelruil.<sup>14</sup> Eigenaren besluiten middels een overeenkomst en notariële akte hoe zij hun eigendommen verdelen teneinde de gewenste ruimtelijke inrichting vorm te geven.

De Commissie Stedelijke Herverkaveling stelde in het rapport “Grenzen Verschuiven” voor om een regeling voor stedelijke kavelruil te introduceren (vrijwillige stedelijke herverkaveling), maar stelde dat dit instrument alleen zijn werking zou kennen als ook een onvrijwillige variant zou worden geïntroduceerd, waarbij onder voorwaarden een verplichte herschikking van eigendom zou kunnen worden uitgevoerd, zonder dat de financiële gevolgen hiervan bij de gemeente zouden komen te liggen.<sup>15</sup>

In de hierop volgende politieke discussie is de keuze gemaakt om deze onvrijwillige vorm niet te introduceren; enerzijds omdat dit een te grote inbreuk zou maken op het eigendomsrecht en anderzijds de Ontheffingswet voldoende zou zijn om eventuele onwillige eigenaren het eigendom te ontnemen. Wat overbleef was de vrijwillige vorm, in de Aanvullingswet grondeigendom (stedelijke) kavelruil genoemd.

Deze Aanvullingswet grondeigendom is afgelopen februari naar de Tweede Kamer gestuurd. Vooruitlopend op de regeling voor stedelijke kavelruil is onder andere via het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil geëxperimenteerd met het instrument. De uitkomsten van de pilots die via het stimuleringsprogramma hebben gelopen, roepen de vraag op of de discussie over het grondinstrumentarium en de positie van herverkaveling nu wezenlijk is gevoerd.

Zoals gesteld legt de Omgevingswet de verantwoordelijkheid voor gebiedsontwikkeling in belangrijke mate bij stakeholders van de ruimte. Tegelijkertijd is ook de keuze gemaakt om de verstedelijkingsopgave in hoofdzaak binnenstedelijk te realiseren. Daarnaast liggen stevige ruimtelijke uitdagingen voor ons op het vlak van duurzaamheid, klimaat en energie. De vraag die mede op basis van de uitkomsten van de pilots stedelijke kavelruil rijst, is of het instrumentarium is toegesneden op de opgaven van toekomst. Op basis van de uitkomsten van de pilots valt dit te betwijfelen.

In “property theory” wordt gesproken over de “tragedy of the anticommons”.<sup>16</sup> In mijn ogen hebben de pilots aangetoond dat stedelijke kavelruil in de vorm waarin deze wordt geïntroduceerd in de Aanvullingswet grondeigendom slechts op zeer beperkte wijze

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Ellickson, 2008: “Two cheers for the bundle of sticks metaphor, three cheers for Merrill and Smith”, en Merrill, 2008: “Property Prism”.

<sup>14</sup> Kavelruil komt in hoofdstuk 12 genaamd Landinrichting straks via de Aanvullingswet grondeigendom in de Omgevingswet; het instrument kent een toepassing voor het landelijk gebied (waar het specifieke fiscale voordelen kent) en met de introductie van de Omgevingswet ook een toepassing voor het stedelijk gebied.

<sup>15</sup> Zie bladzijde 10 en 11 van het rapport Grenzen Verschuiven uit 2014.

<sup>16</sup> Zie Heller, 1998: “Tragedy of the anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets”.

## *‘Wanneer stedelijke kavelruil wordt ingezet is er het ‘recht op toedeling’. Eenvoudig uitgelegd betekent dit dat je bij de ruiling iets terug krijgt wat minstens zo goed is als wat je al hebt of zelfs beter.’*

een antwoord biedt op deze tragedie. Sterker nog, bij onjuiste of ongelukkige toepassing van het instrument wordt deze tragedie versterkt dan wel veroorzaakt. Om de “tragedy of the anticommons” te duiden, is het belangrijk eerst uit te leggen wat de tragedy of the commons inhoudt.<sup>17</sup>

In het Nederlands vertaald als de “tragedie van de meent”, draait het om het beheer van een gezamenlijke resource (weidegrond). De gebruikers van de weide zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer van de weide. Echter, wanneer één gebruiker besluit een extra koe toe te voegen, zijn de extra opbrengsten voor deze ene gebruiker, maar de kosten (minder gras beschikbaar voor de koeien van de andere gebruikers) rusten dus bij het totaal van de gebruikers. Zolang de opbrengsten hoger zijn dan de kosten, zullen de individuele gebruikers geneigd zijn steeds meer koeien toe te voegen, wat zich zal uiten in uitputting van de bron in de vorm van overbegrazing.

Het is belangrijk te realiseren dat een antwoord op de problematiek van het beheer van de gemeenschappelijke weidegrond de introductie van individueel afgebakend en beschreven eigendom was die via kavelruil vorm kreeg.<sup>18</sup> De les die hieruit getrokken

kan worden, is dat geen eigenaarschap over een beperkte resource resulteert in het najagen van het individuele eigenbelang, terwijl te veel eigenaarschap van een beperkte resource vanuit het individuele belang leidt tot een infarct of een “vastloper”.<sup>19</sup> Van uitputting naar onderbenutting. Er is dus sprake van een delicate balans waarin de bundel van rechten zich bevindt, een balans tussen inclusie en exclusie. Hoe meer deze bundel van rechten wordt versnipperd, hoe moeizamer het wordt om iets nieuws te realiseren; de eigenaren zijn in de positie om elkaar uit te sluiten. De praktijk van stedenbouw in Nederland laat dit zien; binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kent een langere doorlooptijd dan wanneer deze gebiedsontwikkeling gesitueerd is aan de randen van de stad. Ontwikkelpotentie blijft dat wat het is, namelijk potentie en binnenstedelijke gebiedsontwikkeling vervlakt tot kleinschalige postzegel- of plotontwikkeling.

Maar ook de praktijk van de ruilverkaveling kende dit probleem. De agrarische sector werd voor de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door kleine percelen, veel gerechtigden et cetera. Dit stond effectieve bedrijfsvoering via rationele verkaveling geschikt voor mechanisatie in de weg.<sup>20</sup> Vrijwillige kavelruil bleek

<sup>17</sup> Zie Hardin, 1968: “The tragedy of the commons”.

<sup>18</sup> Zoals de eerste kavelruil op Ameland begin 20ste eeuw.

<sup>19</sup> In het Engels “gridlock”.

<sup>20</sup> De negatieve klank van herverkaveling stamt uit deze tijd; grootschalige projecten met lange doorlooptijden waarbij helaas veel natuurhistorische en culturele waarden verloren zijn gegaan. Het tenietdoen van deze waarden was natuurlijk nooit een doel op zich, maar het kwaad was geschied. Wat in de beeldvorming wordt vergeten, is dat via de wettelijke herverkaveling (landinrichting en Wilg) vanaf midden jaren 80 van de vorige eeuw veel natuur- en landschapsherstel heeft plaatsgevonden.

## ‘Over het algemeen werkt stedelijke kavelruil bij een gezamenlijke kans of probleem. Het werkt niet wanneer elke eigenaar een unieke uitdaging heeft.’

onvoldoende in staat om deze versnippering van de bundel van rechten te doorbreken. Dit deed de overheid realiseren dat een zwaarder middel tot het herschikken van deze bundel noodzakelijk was. In 1924 (en in 1938 aangepast) introduceerde de Rijksoverheid daarom de wettelijke herverkaveling als instrument.<sup>21</sup>

Het is belangrijk om de problematiek van de tragedie van de anticommons te begrijpen. Als gevolg van deze “gebiedsgijzeling” neemt het contrast toe tussen de plekken in de stad waar “het” wel gebeurt en plekken die onderbenut worden. Omdat deze gebieden onderbenut raken, verpauperen ze. Dit laatste is belangrijk om je te realiseren. In die gebieden waar sprake is van anticommons, vormen zich vaak broeinesten voor ondermijning, mede omdat eigenaren en gebruikers van de ruimte zelf op soms onvriendelijke wijze afspraken maken over het gebruik van de ruimte. Men gaat zich rechten uit de bundel toe-eigenen.

Wanneer gebieden zich op dit punt bevinden, is het naïef te veronderstellen dat vrijwillige kavelruil een zinvolle strategie is om tot gebiedsontwikkeling te komen. Helaas moet geconstateerd worden dat een belangrijk deel van de pilots zich in meer of mindere mate aan de bovengenoemde kwalificaties voldoen. Daarbij deed zich een aantal valkuilen voor.

### **Valkuil 1 – open planproces in geval van anticommons**

Dit aspect is waar gemeenten in de pilots de fout in gaan. Een open planproces, zonder visie en tijdspad, interventiestrategie, zonder wortel en stok, zal in de

praktijk gedoemd zijn te mislukken. Gemeenten zijn er totaal niet op gericht om de bundel aan rechten te herverdelen, maar verwachten dat de rechthebbenden elkaar vinden in de herverdeling van deze bundel. Maar het laatste wat honderd rechthebbenden met de mogelijkheid tot uitsluiting van elkaar nodig hebben, is een open proces. Vasthouden en wachten tot het juiste moment om te cashen wordt dan het adagium. Dit gaat zeker op voor gebieden waar eigenaren geen sociale samenhang met elkaar hebben.

### **Valkuil 2 – een stabiele bundel van rechten instabiel maken**

In enkele pilots was sprake van gebieden die prima functioneerden, maar waar gemeentelijke ambities (bijvoorbeeld woningbouw) “opeens” de bundel van rechten in het gebied instabiel maakten. Denk aan het introduceren van een visie op een gebied zonder uitvoeringsprogramma, of via het bestemmingsplan te veel ruimte (weg)geven, of voor te lange tijd gedogen van overtredingen op het vlak van milieu- of omgevingsvergunningen.

### **Valkuil 3 – niet bereid zijn om naast de wortel ook de stok te gebruiken**

In diverse pilots ontbrak het aan bestuurlijke lef om naast de wortel ook de stok te gebruiken om op dergelijke wijze rechthebbenden aan te sporen elkaar te vinden. Slechts in een enkele pilot werd de inzet van onteigening of de Wet voorkeursrecht gemeenten overwogen. Daarnaast gaven de gemeenten er eigenlijk altijd blijf van het kostenverhaal anterieur te regelen.

<sup>21</sup> De ruilakte die voortkomt uit het ruilplan is titelzuiverend. Dit betekent dat rechten die niet eerder in het proces transparant gemaakt zijn (bijv. in de lijst van rechthebbenden, de wenszitting etc.) komen te vervallen. In het Kadaster vervalt de oude situatie.

#### **Valkuil 4 – de versnipperde bundel van rechten nog verder versnipperen**

In enkele pilots stond de gemeente toe of was er zelfs verantwoordelijk voor dat de bundel van rechten verder versnipperde. Bijvoorbeeld door individuele toezeggingen te doen aan eigenaren. Deze harde of minder harde toezeggingen resulteren erin dat de gemeente zelf partij wordt en vervolgens via het privaatrechtelijke spoor een (ongewenst) aandeel neemt in de bundel van rechten. Bijvoorbeeld door af te spreken met een eigenaar de financiële lasten van de bodemsanering te gaan dragen. Het is belangrijk te realiseren dat de bundel van rechten ook bestaat uit aanspraken, claims, toezeggingen et cetera. Niet alle rechten in de bundel zijn even helder, transparant of juridisch hard.

#### **Valkuil 5 – slecht gedrag belonen**

In meerdere pilots kwam het voor dat de bezitter van de bundel van rechten die de andere het meeste buitensloot, en het gebied het hardste liet verpauperen, de grootste beloning kreeg van de gemeente. Bijvoorbeeld een eigenaar die zijn pand jaren leeg liet staan, de overlast daarvan in het gebied liet vallen, vervolgens niet bereid was mee te werken aan een gebiedsgerichte aanpak inclusief kavelruil om vervolgens van de gemeente toch de zo begeerde bestemmingswijziging inclusief wooneenheden binnen te slepen. Dergelijke oplossingen ondermijnen het vertrouwen die de andere rechthebbenden hebben in een rechtvaardige oplossingen, in een betrouwbare overheid en roept in hoge mate weerstand op.

Kijkend naar de regeling voor stedelijke kavelruil moet geconstateerd worden dat deze dusdanig open is dat deze in heel beperkte mate een antwoord kan bieden op de vraag van de anticommuns.

De regeling kent geen enkele afdwingbaarheid, anders dan sprake is van zakelijke werking (maar dat is pas nadat de overeenkomst is gesloten), dus geen stok. Maar ook (financiële) prikkels om herverdeling van deze bundel van rechten mogelijk te maken ontbreken. Zo ziet het voorstel van de Aanvullingswet grondeigendom af van vrijstelling van overdrachtsbelasting (welke wel van toepassing is in het landelijk gebied) of andere regelingen om transactiekosten te verlagen. Ook de wortel ontbreekt.

In de literatuur en in de (Nederlandse) praktijk is hier toch het nodige over gepubliceerd of ervaring over beschikbaar. Maar dat is klaarblijkelijk niet doorslaggevend geweest bij het opstellen van deze regeling.

Zo stelt Nobelprijswinnares Elinor Ostrom (2009) dat er acht “design principles” zijn voor stabiel beheer van commons, hier te projecteren op de bundel van rechten in een afgebakend gebied. Het werk van Ostrom, aangevuld met diverse andere publicaties over zelforganisatie en beheer van resources en ecosystemen, is van toevoegende waarde.<sup>22</sup> De regeling van stedelijke kavelruil biedt nauwelijks handvatten om deze principes op een goede wijze te vertalen naar het faciliterende grondinstrumentarium. In mijn ogen is dat een gemiste kans omdat de ruilovereenkomst wel een vehikel kan zijn. Dit is ook een gemiste kans, omdat Nederland privaatrechtelijk wel degelijk goede vertalingen kent van deze design principles. Hierbij kan gedacht worden aan de BIZ, de vve-constructie bij appartementen of diverse CPO-projecten. Ook in andere landen, waar stedelijke herverkaveling in vrijwillige vorm wordt toegepast, zoals Japan, zijn ervaringen op te halen die de weg naar de Nederlandse praktijk en regelgeving nog niet gevonden hebben.

<sup>22</sup> Deze design principles zijn: 1) Define clear group boundaries, 2) Match rules governing use of common goods to local needs and conditions, 3) Ensure that those affected by the rules can participate in modifying the rules, 4) Make sure the rule-making rights of community members are respected by outside authorities, 5) Develop a system, carried out by community members, for monitoring members' behavior, 6) Use graduated sanctions for rule violators, 7) Provide accessible, low-cost means for dispute resolution, 8) Build responsibility for governing the common resource in nested tiers from the lowest level up to the entire interconnected system

Ostrom was de eerste om te erkennen dat zelf-organisatie ook zo haar limieten kent. Daarbij was een gevleugelde uitspraak dat simpele oplossingen van complexe problemen niet bestaan. Het is belangrijk te onderschrijven dat binnenstedelijke gebiedsontwikkeling complex is. Deze complexe situaties vragen, zeker in de context van de anticommuns, een stevig instrumentarium. De praktijk van het landelijk gebied, toch vaak al aangeduid als niet complex, leert dat instrumenten waarin sprake is van enige doorzettingsmacht noodzakelijk zijn om de bundel van rechten weer in balans te brengen. Het instrument van onteigening is bij toenemende versnippering zeker wel van waarde, maar wordt wel minder effectief en daarmee (nog) kostbaarder. Een regeling voor stedelijke herverkaveling is daarom, ook in het licht van de complexe stedelijke opgaven van de toekomst, in mijn ogen meer dan ooit relevant voor de ontwikkeling en inrichting van onze steden.

## 5.14 Stedelijke kavelruil: nuttig instrument voor gebiedstransformatie

*Mathieu van Rooij, senior beleidsmedewerker Woningmarkt bij Bouwend Nederland*

Nederland staat de komende decennia voor grote uitdagingen op het gebied van wonen, mobiliteit, klimaatadaptatie, energietransitie en verduurzaming van onze leefomgeving. Om een einde te maken aan de schaarste op de woningmarkt en te voorzien in de vraag die voortkomt uit de aanhoudende groei in het aantal huishoudens moeten er tot 2040 nog ongeveer 1 miljoen nieuwe woningen worden gerealiseerd. Daarbij is er al geruime tijd sprake van een verschuivende vraag naar stedelijke gebieden en een beleidsmatige focus van overheden om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zo veel mogelijk binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren. Een groot deel van die nieuwe woningen zal dus binnenstedelijk worden

gebouwd. Daarvoor zullen de nodige bestaande binnenstedelijke gebieden moeten worden getransformeerd.

Het gaat hierbij veelal om complexe en langdurige transformatieprocessen, omdat er vaak sprake is van versnipperd grondeigendom, uiteenlopende belangen, perspectieven en toekomstplannen van eigenaren, de noodzaak van planologische aanpassingen en de vaak hoge initiële kosten en onrendabele toppen (negatief verschil tussen investeringen en waarde van de nieuwbouw). Daarbij zijn gemeenten terughoudend geworden in het actief verwerven van grootschalige grondposities. Tegelijkertijd is er behoefte aan integrale kwaliteit en snelheid.

*‘Een belangrijke pijler  
onder de Omgevingswet  
is participatie.’*

De vraag is hoe een gemeente kan komen tot een succesvolle samenwerking met veel verschillende partijen bij een gebiedstransformatie om gezamenlijk tot een aantrekkelijke visie op het gebied te komen en (uiteindelijk) concrete stappen te zetten om die visie te realiseren. Belangrijke aspecten daarbij zijn een perspectievolle gebiedsvisie met ambities voor het gebied, die de partners enthousiast maakt, en een haalbare businesscase. Daarnaast moeten infrastructuur en openbare ruimte op orde zijn of gebracht worden en moeten de ruimtelijke, programmatische en financiële spelregels volkomen duidelijk zijn.

Een belangrijke pijler onder de Omgevingswet is participatie. Het vroegtijdig betrekken van alle belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit moet ervoor zorgen dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen, er meer draagvlak ontstaat, betere besluiten kunnen worden genomen en tijd-winst wordt gerealiseerd. Het in de Aanvullingswet grondeigendom geïntroduceerde instrument stede-



lijke kavelruil, dat gelijktijdig met de Omgevingswet in werking zal treden, lijkt een prima instrument dat gemeenten in dit kader kunnen inzetten om bij een voorgenomen gebiedstransformatie met die verschillende eigenaren in een gebied op een lijn te komen en tot samenwerking te komen.

De afgelopen tweeënhalve jaar is in het kader van het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil ervaring opgedaan met het instrument stedelijke kavelruil in veertien deelnemende pilots. Die laten zien dat het instrument stedelijke kavelruil zeker toegevoegde waarde kan hebben bij het realiseren van maatschappelijk gewenste transformaties of herstructureringen van bestaande binnenstedelijke gebieden die te maken hebben met leegstand, achteruitgang, verloeding en waardevermindering. De toegevoegde waarde van het instrument lijkt vooral te zitten in het proces dat daarmee in gang wordt gezet, waardoor partijen gaan nadenken over hun eigen situatie, wensen en toekomstverwachtingen, mogelijkheden en onmogelijkheden en met elkaar in gesprek gaan over hoe zij hun woon-, werk en leefomgeving zouden willen inrichten. En hoe zij door het ruilen van eigendom tot een kwalitatief betere inrichting kunnen komen, waar iedereen baat bij heeft.

Uit de pilots blijkt dat stedelijke kavelruil starten waardevol is om het contact met de eigenaren op gang te brengen en de mogelijkheden voor transformatie van een gebied te verkennen. De opstelling van de gemeente is, zeker in de initiatiefase, van invloed op de condities voor kavelruil en het bijbrengen en mobiliseren van eigenaren. Maar het is geen makkelijk proces, het kost veel tijd, inzet en aandacht en het blijkt voor partijen een zoektocht om invulling te geven aan stedelijke kavelruil en daarin ook concrete stappen te zetten. Voor ieder project is een maatwerk-aanpak nodig. Daarbij blijken vooral ook “soft skills” een belangrijke rol te spelen in een succesvol verloop van het proces.

Stedelijke kavelruil biedt geen garantie op succes. In de afgelopen jaren is het bij de veertien deelnemende pilots niet gekomen tot bij de notaris of het Kadaster gepasseerde ruilen van kavels en opstallen. Gezien de doorgaans erg lange doorlooptijden van stedelijke transformatieprojecten is dat te begrijpen. De inzet van stedelijke kavelruil moet partijen na verloop van tijd echter wel het perspectief bieden dat er ook concrete stappen zullen worden gezet.

Het afbreukrisico van stedelijke kavelruil is inherent aan het huidige vrijwillige karakter van het instrument. Partijen kunnen, als zij daar voordeel in zien, besluiten om mee te werken aan een kavelruil, maar zijn in principe nergens toe gehouden. Het is, mede gezien de druk op de woningmarkt en de grote vraag naar nieuwe woningen, niet wenselijk als na een proces van jaren van overleg en onderhandelen de conclusie moet worden getrokken dat partijen er toch niet uitkomen en weer vanaf “nul” moet worden gestart. Er valt derhalve veel voor te zeggen om het huidige instrument “stedelijke kavelruil” om te vormen tot een instrument “stedelijke herverkaveling”, analoog aan de herverkaveling in het landelijke gebied, die een stok achter de deur biedt waarmee maatschappelijk gewenste transformatie van gebieden kan worden “afgedwongen” als het vrijwillige traject niet leidt tot de voor de transformatie van een gebied gewenste kavelruil.

## 5.15 Succes zit in het toevoegen van waarde

*Erik van Merrienboer, gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant, portefeuille Ruimte en Financiën*

Het experiment stedelijke kavelruil is voor mij als gedeputeerde zowel in de aangewezen pilots als in de Brabantse bestuurspraktijk erg waardevol gebleken. Behalve voor stedelijke transformatie biedt stedelijke kavelruil geheel nieuwe perspectieven voor de gebiedsontwikkeling. In mijn reflectie ga ik daarom

niet alleen in op het instrument zelf, maar ook op de onderliggende principes gerelateerd aan de Nederlandse bestuurscultuur.

Kavelruil in stedelijk gebied kan toegepast worden ten gunste van meerdere beleidsdoelen, zoals bijvoorbeeld de Retailagenda, de woningbouwopgave, vrijkomende agrarische bebouwing en de energietransitie. Onderwerpen waarmee bestuurlijk Nederland drukdoende is. Dit instrument uit de koffer van de gebiedsontwikkeling is door de wetgever bedoeld voor de handen van private partijen, maar de gemeentelijke overheid maakt vrijwel altijd onderdeel uit van de gebiedsopgave. Hetzij als eigenaar van de openbare ruimte, hetzij als hoeder van het algemeen belang. Dat houdt allereerst in dat met dit instrument in handen de deelnemende partijen goed moeten overwegen welke rol ze willen en kunnen vervullen. Daarbij bleek het gemeentelijk handelingsvermogen per pilot sterk te verschillen.

*‘Dat stedelijke kavelruil een toegevoegde waarde heeft in het instrumentarium staat buiten kijf.’*

Bij het experimenteren met stedelijke kavelruil moeten we vooruit spiegelen naar de gewenste toekomstige verhoudingen onder de Omgevingswet. Deze nieuwe verhoudingen vragen van de overheid een andere instelling en ook het vertrouwen van de private partijen. Daar is nog lang niet altijd sprake van. Het samenwerken van private partijen lijkt soms eerder gericht te zijn tegen de overheid als gezamenlijke vijand dan op het echt samen verder komen. Dat de overheid door private partijen soms als “de vijand” wordt gezien, ligt vaak aan het feit dat de overheid zichzelf etaleert als de stok achter de deur.

Overheden profileren zichzelf in dit soort processen negatief met hun “dictatuur van bewijsvoering, dictatuur van deadlines en de dictatuur van het publieke belang”.<sup>23</sup>

Een handelingswijze waarbij een combinatie van binden en verbinden wordt gehanteerd door de overheid is een manier om de klassieke patstelling tussen die overheid en private partijen te omzeilen. Van “op overeenkomst gericht overleg” waarbij iedereen expliciet vóór moet zijn naar de meer socratische benadering waarin het adagium “geen overwegende bezwaren” het zwaarst weegt. Bijvoorbeeld sectorale infrastructuurprojecten worden steeds meer gebiedsontwikkelingen waarbij publiek en privaat belang en publieke en private verantwoordelijkheid sterk met elkaar zijn verweven. In dat licht zou een soort van algemeen verbindend verklaren van het ruilproces (vgl. de BIZ) een goed voorbeeld kunnen zijn van een borging met een verplichting.

Het toevoegen van een intermediaire laag tussen overheid en markt maakt het makkelijker voor de betrokken partijen om in hun rol te groeien en te blijven. Deze laag is gericht op het begeleiden van de casus en het coachen van de stakeholders op basis van het algemeen belang in plaats van op het commerciële. Dit lijkt op de wijze waarop de laatste jaren gewerkt wordt in het sociale domein, waar het draait om “empowerment” van de betrokkenen.

Wanneer we op basis van vrijwilligheid werken (waarbij resultaat afhankelijk is van het consent van alle stakeholders) heeft dit consequenties voor de wijze waarop we gebiedsontwikkeling moeten aanpakken. Het is daarbij van belang welke waarden men kan articuleren om tot oplossingen van ruimtelijke vraagstukken te komen. Willen we met elkaar verder komen, dan moeten we de gedachte van waardecreatie alleen op geïsoleerde eigen grondposities loslaten en kijken naar algemene ontwikkelingsruimte. Het kleuren op andermans eigendom is regel-

<sup>23</sup> Vrij naar het proefschrift van dr. Eva Wolf: “How policy conflict escalates: the case of the Oosterweel highway in Antwerp”, Universiteit Antwerpen, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Politieke Wetenschappen, 2018.

matig aanleiding voor conflicten. Dit is onvermijdelijk en met regelgeving los je, hoe graag we dat misschien ook zouden willen, helaas geen conflicten op.

Gezien de maatschappelijke en demografische trends groeit de noodzaak om optimaal instrumentarium aan te reiken wel. Dat je bepaalde universele zaken niet kan oplossen door het aanpassen van regelgeving is geen reden om regelgeving/instrumentarium niet aan te passen om effectiever te kunnen zijn. Daarnaast vergen zaken als een tekort aan vrij te ontwikkelen terrein, een tekort aan publieke grondposities en een grote ruimtevraag van alle betrokkenen een ander perspectief. Een perspectief dat minder lijkt op dat van een traditionele ontwikkelaar en meer op dat van een rentmeester of belegger.

In Nederland tillen we in verhouding met andere landen zwaar aan het eigendomsrecht. De (wettelijke) borging van stedelijke kavelruil of herverkaveling beweegt zich op een continuüm tussen zelfregulering aan de ene kant en gedetailleerde wetgeving aan het andere uiterste. Ten onrechte wordt hierbij onteigening als enig en afdoend instrument gepresenteerd in het discours over doorzettingsmacht. Dat processen gedreven door en met grondeigenaren gefaciliteerd moeten worden is een “no-brainer”. En dat daarbij regelmatig sprake is van een schemerzone tussen publiek en privaat belang, is gebleken in de pilots. Als de overheid dan besluit dat het publiek belang zo zwaar weegt dat de toepassing van doorzettingsmacht te rechtvaardigen is, is er in de casuïstiek nog niet altijd sprake van een grond voor onteigening.

Dat impliceert dat over doorzettingsmacht bij herverkaveling geen verstikkende ideologische discussie gevoerd moet worden, maar dat de focus moet liggen op het effectief aanjagen van collectieve processen. De weerstand die naar voren komt in zo'n proces heeft daarbij ook een positieve waarde. Conflict wordt door velen gezien als een probleem wat te allen tijde voorkomen moet worden. In plaats van een tijdelijke, of zelfs noodzakelijke, situatie op de route naar een breed gedragen resultaat. De angst voor het nemen van maatregelen die mogelijk als

impopulair uitgelegd kunnen worden lijkt te groeien in de Nederlandse bestuurscultuur. En het conflictvermijdende gedrag wat daaruit voortvloeit kan effectief besturen in de weg staan.

Dat stedelijke kavelruil een toegevoegde waarde heeft in het instrumentarium staat, ondanks dat het in het stimuleringsprogramma nog niet is gekomen tot formele ruilingen, buiten kijf. De waarde van het (weliswaar onvoorspelbare) proces waarbij het naast elkaar leggen van particuliere ambities en het verkennen van de mogelijkheden tot stand komt, is groot. Als stedelijke kavelruil gezien mag worden als een van de proeftuinen van de Omgevingswet, dan is waardecreatie een goede graadmeter voor het bepalen van het succes van het proces. Overigens is deze waardecreatie breder dan de traditionele financiële meerwaarde van vastgoed na ruiling. Ik denk aan de publieke waarde, toekomstwaarde, functionele waarde en intrinsieke waarden die er in de ruimtelijke ordening óók toe doen. Naar mijn mening kun je daarbij het beste spreken over “de omgeving” in plaats van het accentueren van het begrip “ruimte”. Juist in de notie “omgeving” waar(in) waarden worden gecreëerd liggen kansen voor stedelijke kavelruil.



# 6

## Reflectie op de resultaten van het SSKR

### 6.1 Inleiding

In dit jaarverslag zijn de resultaten van het SSKR van de afgelopen periode samengebracht. Daarbij is ingegaan op de ontwikkeling van de pilots en op diverse (communicatie)activiteiten waarmee de aanpak en toepassing van stedelijke kavelruil zijn gestimuleerd. Vanuit de klankbordgroep zijn beschouwingen opgesteld over het instrument, de regeling en de werking ervan in de praktijk. Deze hebben ook suggesties en aanbevelingen opgeleverd waarmee de toegevoegde waarde van stedelijke kavelruil als middel voor gebiedsontwikkeling zou kunnen worden versterkt. Niet alleen als juridisch instrument, maar zeker ook als werkwijze of proces, gericht op een gezamenlijke aanpak van de herinrichting van een gebied. Breed wordt geconcludeerd dat stedelijke kavelruil een instrument met perspectief is voor de samenwerking tussen private en publieke partijen bij de aanpak van gebiedsontwikkelingen. De ervaringen die via de praktijkpilots zijn opgedaan en de beschouwingen van de klankbordgroep ondersteunen dit standpunt.

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op de oogst van het SSKR. De volgende paragraaf gaat in op de bijdrage van het stimuleringsprogramma aan de vier vastgestelde en operationele doelen. Vervolgens komen enkele thema's aan de orde die van belang

zijn in het proces van stedelijke kavelruil/gebiedsontwikkeling. De leerpunten van het SSKR en opmerkingen of suggesties vanuit de klankbordgroep worden hierbij betrokken. Ten slotte wordt geschetst op welke wijze de resultaten van het SSKR kunnen doorwerken in toekomstige initiatieven, waarbij ook enkele onderwerpen worden benoemd die nader aandacht behoeven.

### 6.2 Bijdrage aan de vier operationele doelen

In paragraaf 1.1 zijn de vier operationele doelen van het SSKR verwoord. In deze paragraaf wordt aangegeven wat de effecten van het stimuleringsprogramma zijn geweest op het bereiken van deze doelen.

#### 1. Het SSKR draagt zorg voor een betere bekendheid van stedelijke kavelruil bij verschillende doelgroepen

De bekendheid van het instrument is duidelijk toegenomen, zoals onder meer blijkt uit de opkomst bij het jaarlijkse congres en andere cijfers die in hoofdstuk 4 Communicatie staan. Dat is met name het geval bij publieke partijen, kennisinstellingen en adviesbureaus; bij private partijen zoals projectontwikkelaars is de bekendheid nog minder. Meer inzicht in de praktische toepassing en waarde

van stedelijke kavelruil zal zeker helpen om ook deze partijen te mobiliseren en enthousiast te maken voor dit nieuwe instrument.

## 2 Het SSKR maakt stedelijke kavelruil gemakkelijker toepasbaar

Door middel van enkele generieke middelen is de toepassing van stedelijke kavelruil ondersteund. Zo zijn een quickscan en twee stappenplannen ontwikkeld om in een vroeg stadium te kunnen bepalen of een project baat heeft bij een kavelruil. Tevens zijn modelovereenkomsten opgesteld die vorm kunnen geven aan de fasen in het traject van kavelruil. De status van pilot is voor de betreffende projecten waardevol gebleken en heeft een impuls gegeven aan het gesprek over en de aanpak van stedelijke kavelruil. De advisering door het kernteam en de klankbordgroep werd door de pilotprojecten positief gewaardeerd. Dat laat onverlet dat er nog geen “bewijs” van de praktische (meer) waarde van stedelijke kavelruil kan worden getoond, door het ontbreken van een concrete en ondertekende ruilovereenkomst in de pilots.

## 3 Door het SSKR kunnen beleidsdoelen beter gerealiseerd worden (meer ruimte voor ontwikkeling door private partijen zelf, aanpak van krimp, leegstand etc.)

Op verschillende manieren is de verbinding gelegd met beleidsthema's en geïllustreerd op welke wijze stedelijke kavelruil aan deze thema's zou kunnen bijdragen. De inzet van stedelijke kavelruil is echter geen garantie voor doelrealisatie. Stedelijke kavelruil is als instrument beleidsneutraal, maar door toepassing ervan kan wel het denken over gebiedsontwikkeling worden bevorderd. In de pilots zijn

processen en gesprekken op gang gebracht en deze hebben ook tot resultaten geleid in de transformatie van gebieden. De status als pilot heeft hierbij een stimulerende rol gespeeld.

## 4 Door het stimuleringsprogramma voldoet stedelijke kavelruil beter aan de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid voor eigenaren

Bij de start van de diverse pilotprojecten is de relevante vastgoed informatie (inclusief de rechten) op een rij gezet. Daarmee is objectief de situatie in beeld gebracht als basis voor gesprekken tussen partijen. Tijdens de looptijd van het stimuleringsprogramma zijn geen ruilovereenkomsten tot stand gekomen, waardoor weinig ervaring is opgedaan met de juridische aspecten van stedelijke kavelruil. Enkele door het stimuleringsprogramma opgestelde modelovereenkomsten bieden een kader voor het maken van afspraken, en zijn daarmee een goede basis voor het bevorderen van de rechtszekerheid voor betrokkenen.

## 6.3 Stedelijke kavelruil nader bezien

*Positie van stedelijke kavelruil binnen gebiedsontwikkeling*

Stedelijke kavelruil is een nieuw middel voor gebiedsontwikkeling dat in geval van versnipperd eigendom private partijen in staat stelt hun plannen in onderlinge samenwerking te realiseren. Een observatie van het SSKR is bijvoorbeeld dat het middel ook waardevol kan zijn voor gemeenten die nieuwe ontwikkelingen willen stimuleren zonder over te gaan tot een actief grondbeleid. Dat vraagt dan wel

*‘Stedelijke kavelruil is een nieuw middel voor gebiedsontwikkeling dat in geval van versnipperd eigendom private partijen in staat stelt hun plannen in onderlinge samenwerking te realiseren.’*

dat de gemeente (gelijktijdig en gecombineerd) andere instrumenten inzet, zoals handhaving, financiële prikkels, het nemen van een voorbereidingsbesluit, vestigen van het voorkeursrecht, wijziging van het bestemmingsplan of omgevingsplan, onteigening, investeringen in de openbare ruimte en dergelijke. Op die manier kan de overheid ook eigenaren bewegen om te gaan ontwikkelen. Het is van belang bij de start van een project inzicht te hebben in de samenhang van de verschillende instrumenten die bij gebiedsontwikkeling kunnen worden ingezet. Door vervolgens de juiste keuze te maken uit die instrumenten wordt de uitvoering van projecten bevorderd.

De meerwaarde van stedelijke kavelruil is divers. Voor een succesvol ruilproces worden de belangen en investeringsbereidheid van partijen in kaart gebracht, wordt draagvlak bij partijen gecreëerd, de private samenwerking geformaliseerd via de ruilovereenkomst en herontwikkeling financieel haalbaar gemaakt. Ruimtelijk-economisch gezien wordt versnipperd eigendom aangepakt, ontstaat meer functionele samenhang in een gebied en resulteert de aanpak op langere termijn in waardecreatie. Daarbij gaat het niet alleen om de traditionele waarde van vastgoed, maar ook om waarde “in de omgeving”. Bijvoorbeeld verbetering van de leefbaarheid of ruimtelijke kwaliteit, het op peil houden van het voorzieningenniveau en versterking van de sociale cohesie.

#### *Werkwijze én instrument*

Bij stedelijke kavelruil is zowel sprake van een werkwijze, waarbij partijen “in de geest van de Omgevingswet” samenwerken aan de transformatie van een gebied, als van een instrument (de kavelruilovereenkomst als het formele sluitstuk van de samenwerking). In de praktijk blijkt tot op heden dat de meerwaarde van stedelijke kavelruil vooral zit in het proces, wanneer eigenaren op basis van vrijwilligheid met elkaar in gesprek gaan over de gewenste inrichting van een gebied. Daarbij hoort ook het gezamenlijk voelen van urgentie en het hebben van een gemeenschappelijk belang, en inzicht in de positie

van de verschillende stakeholders. Het blijkt dat stedelijke kavelruil als een vorm van moderne gebiedsontwikkeling niet alleen juridische en technische kennis en vaardigheden vergt, maar ook “soft skills” (inlevingsvermogen, oplossingsgerichtheid en dergelijke).

#### *Organisatie van het proces*

Stedelijke kavelruil vergt samenwerking tussen eigenaren. Die gaat niet vanzelf, bijvoorbeeld door verschillen in toekomstperspectief of investeringsmogelijkheden. Daarnaast speelt de kennis over het proces van gebiedsontwikkeling een rol, net als de emotionele waarde van het vastgoed. In dergelijke situaties blijkt de inzet van een onafhankelijke derde, zoals een gebieds- of parkmanager, een belangrijke succesfactor in het op gang krijgen en houden van het proces en voor de contacten tussen de betrokken partijen. Een gevoel van gelijkwaardigheid en vertrouwen tussen de deelnemende partijen zijn namelijk onmisbaar. Alle partijen moeten zich comfortabel voelen bij de stappen die ze gezamenlijk zetten, en het vertrouwen hebben dat de kavelruil alleen doorgaat als niemand er slechter van wordt.

In situaties waarin partijen verschillende ervaringen met gebiedsontwikkeling hebben, is het nog meer van belang om comfort en vertrouwen te organiseren. Ook hierin speelt de onafhankelijke derde een rol. Deze kan zeker ook helpen in situaties waarin één eigenaar niet wil meewerken aan een voorgestelde transformatie en de uitvoering van het project daarmee frustrereert. Bij de start van het proces is in ieder geval duidelijkheid vereist over de maatschappelijke doelen en de randvoorwaarden om misverstanden en irritaties in een latere fase te voorkomen. Daarmee wordt zo goed mogelijk en volledig inzicht verkregen in de belangen van alle partijen.

#### *Rol van de gemeente*

In de huidige praktijk van stedelijke kavelruil blijkt dat in de samenwerking tussen publieke en private partijen veelal wordt gekozen voor de klassieke en traditionele instrumenten voor gebiedsontwikkeling. Puur private initiatieven van stedelijke kavelruil

komen (nog) niet of nauwelijks voor. De gemeente is, tot nu toe, eigenlijk altijd in beeld en van belang, maar haar rol en positie kunnen verschillen, ook afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt. De gemeente kan optreden als hoeder van het algemeen belang, als eigenaar van gronden, als ruimtelijke ordenaar, als handhaver, inspirator of als facilitator en verbinder van het proces. Het is belangrijk om vooraf duidelijk te maken met welke pet en rol de overheid aan tafel zit, en zo nodig als het project in een andere fase komt (herkenbaar) te veranderen van rol.

Inzet van publieke instrumenten en een consistent (omgevings)beleid geven private partijen de zekerheid dat hun investeringen terugverdiend kunnen worden. Dat laat onverlet dat een terughoudende opstelling van de overheid verstandig kan zijn. Hoe meer initiatieven de gemeente neemt, hoe groter de kans dat private partijen afwachtend reageren en er weinig voortgang wordt geboekt. Om dit te voorkomen kan ervoor worden gekozen om publiekrechtelijke acties afhankelijk te stellen van afspraken tussen private partijen omtrent kavelruil.

#### *De wettelijke regeling*

Als uitgangspunt voor de regeling van stedelijke kavelruil is gekozen voor vrijwilligheid. In de praktijk van de pilots, die zich nog vrij vroeg in het proces van gebiedsontwikkeling bevonden, en door de klankbordgroep wordt over die vrijwilligheid verschillend gedacht. Door meerderen wordt bepleit om ook een variant met een verplichtend karakter te introduceren, vergelijkbaar met de regeling die voor het landelijk gebied geldt. Daarmee wordt de kans op doelrealisatie vergroot, ook in situaties waarin geen grond voor onteigening zal zijn. Anderen betwijfelen of dit nodig is, en stellen dat verplicht meedoen zich niet goed verhoudt tot een goede samenwerking waarbij gedeelde belangen vooropstaan. Daarnaast zijn er meer “drukmiddelen”, zoals onteigening of toepassing van het voorkeursrecht, beschikbaar wanneer partijen niet mee willen werken en er sprake is van een maatschappelijk belang.

De ervaringen en lessen van het SSKR zijn op dit punt niet eenduidig, en meer informatie is nodig om mogelijk een andere keuze te maken dan die nu wordt beoogd via de Aanvullingswet grondeigendom. Een dogmatische discussie heeft weinig nut, en in de praktijk zijn er nog allerlei varianten te bedenken en toe te passen die liggen tussen de uitersten van vrijwillig versus verplicht. Zo biedt een aanpak die vergelijkbaar is met die van de BIZ mogelijk perspectief. Niet als alternatief voor onteigening, maar wel als voertuig om gemeenschappelijke afspraken te maken. Daarnaast kan deskundige advisering en begeleiding van projecten of een objectieve waarde-bepaling van grond en vastgoed de samenwerking van partijen bevorderen.

#### *Financiële mogelijkheden*

Voor een succesvolle stedelijke kavelruil is een positieve businesscase nodig waarbij lasten en lusten evenwichtig worden verdeeld. Iedereen moet erop vooruitgaan dan wel niemand mag er onevenredig op achteruitgaan. Anders haken partijen af en komt het niet tot een ruil of andere vorm van gebiedsontwikkeling. Daarom is het niet vreemd dat wordt gezocht naar meer financiële armslag. Er wordt bijvoorbeeld geopperd om een vrijstelling van de overdrachtsbelasting te regelen, vergelijkbaar met de vrijstelling in de regeling van herverkaveling in het landelijk gebied. Dit is echter wel een bonus op de (lange) termijn. Vooral bij de start van het proces van stedelijke kavelruil hebben eigenaren met veel onzekerheden te maken. Een financiële ondersteuning door de overheid aan de voorkant zou dan logischer zijn en kan dienen als prikkel om een gezamenlijk plan te maken.

Er zijn ook dus andere financiële mogelijkheden om de toepassing van stedelijke kavelruil te ondersteunen. Denk aan gemeentelijke (voor)financiering van de plan- en proceskosten, inzet van het kostenverhaal, projectfinanciering of het gebruikmaken van revolverende fondsen (zoals bijvoorbeeld recent de Financieringsfaciliteit Binnenstedelijke Transformatie). In krimpsituaties worden mogelijkheden als een gebiedsgericht grondbedrijf, een





opkoopfonds of garantiestellingen genoemd. Om tot conclusies te komen over een eventuele vrijstelling van overdrachtsbelasting is meer en ook praktisch inzicht nodig in de samenhang en werking van de diverse financiële instrumenten en in eventuele nieuwe mogelijkheden.

Specifiek aandachtspunt is nog de mogelijkheid om met toestemming van de bank hypotheek over te hangen naar een ander onderpand en dit vast te leggen in de kavelruilovereenkomst. Voor de herverkaveling in het landelijk gebied is deze mogelijkheid wettelijk vastgelegd. Voor kavelruil is deze mogelijkheid niet wettelijk verankerd. Dit betekent dat er meer afspraken nodig zijn met banken om het overhangen van hypotheek ook bij de vrijwillige kavelruil toe te passen. Deze mogelijkheid wordt nog niet erg vaak gebruikt en dat heeft vooral te maken met de onbekendheid ervan bij banken. Bij de eerder beschreven casussen in Delfzijl en Wormerveer zou zo'n kavelruilovereenkomst een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het totale vernieuwingsproces. Het verdient aanbeveling om de komende periode met banken te verkennen wat nodig is om voldoende vertrouwen te organiseren, zodat deze werkwijze vaker ingezet kan worden bij vernieuwingsprojecten. Uiteraard kan ook overwogen worden om dit ook voor de vrijwillige kavelruil wettelijk te gaan verankeren.

## 6.4 Het vervolg

Na de tweeënhalve jaar waarin het SSKR is opgezet en uitgevoerd, en waarbij veel ervaringen zijn verzameld, zijn natuurlijk nog niet alle vragen beantwoord. Daarbij is de praktische toepassing van stedelijke kavelruil nog maar beperkt in beeld gebracht. Dat is ook niet verwonderlijk; bij een gemiddeld gebiedsontwikkelingsproject duurt het tussen de tien en vijftien jaar voordat de uitvoering ervan is afgerond. Vanuit de praktijk bestaat de behoefte om de ontwikkelingen te blijven volgen, voorlichting en advisering

te organiseren en waar nodig vervolgstappen te zetten. Ook de klankbordgroep adviseert dit.

Stedelijke kavelruil is een manier van gebiedsontwikkeling die in veel landen al lange tijd gangbaar is. Het ministerie van BZK heeft samen met het Kadaster vormgegeven aan een stimuleringsprogramma om stedelijke kavelruil als nieuwe aanpak bekend te maken. Stedelijke kavelruil is maat- en mensenwerk en dat geldt zeker voor de bebouwde omgeving. Door alle partijen gedurende het hele proces van verkavelen te betrekken bij de inrichting en verdeling van een gebied kan gebiedsontwikkeling optimaal plaatsvinden.

Het Kadaster kan daarbij helpen; het heeft veel kennis en kunde in huis, zeker ook vanuit de ervaring in het landelijk gebied. Voor de partijen betrokken bij een kavelruil biedt de beschikking over de volledige, betrouwbare en gedetailleerde gegevens uit het kadastraal register rechtszekerheid. Dat is met name relevant omdat kavelruil met meerdere partijen en meerdere kavels al snel een complexe situatie oplevert.

Het Kadaster beschikt over systemen, spelregels en medewerkers die kavelruil kunnen faciliteren. Daarbij heeft het Kadaster vooral een onafhankelijke, juridisch-procesmatige rol, waarin de focus ligt op het waarborgen van de rechten van eenieder in het spel van ruilen voor gebiedsontwikkeling. Ook om deze reden zal het Kadaster de pilots van het stimuleringsprogramma blijven volgen en indien gewenst voorzien van de noodzakelijke kennis en ondersteuning.

Hiervoor is gewezen op twee onderwerpen (verplichte herverkaveling en vrijstelling van overdrachtsbelasting) waarover meer informatie gewenst is en de discussie nog niet kan worden afgerond. Wat betreft het eerste onderwerp is het gewenst om de ontwikkeling van de (pilot)projecten te blijven volgen. Daarnaast is het zinvol om uit te werken hoe een verplichte regeling eruit zou kunnen zien, op welke wijze die praktisch kan worden toegepast en welke effecten die heeft in kosten, tijd en dergelijke.

## *‘De lessen en ervaringen van het stimuleringsprogramma kunnen doorwerken of worden hergebruikt bij nieuwe initiatieven voor stedelijke gebiedsontwikkeling.’*

Ten aanzien van de vrijstelling van overdrachtsbelasting is al gemeld dat er verschillende financiële mogelijkheden denkbaar zijn om de toepassing van stedelijke kavelruil te ondersteunen. In algemene zin kan worden geconstateerd dat er diverse trajecten zijn waarin de financiering van gebiedsontwikkeling wordt gezien. Meer samenhang tussen die trajecten is nodig en helpt bij het maken van concrete keuzes.

De focus op stedelijke kavelruil via het SSKR heeft een impuls gegeven aan het denken over en toepassen van dit nieuwe instrument, maar ook het inzicht versterkt dat er meer middelen zijn voor gebiedsontwikkeling. Het is nodig om de verhouding tussen de verschillende instrumenten van gebiedsontwikkeling/grondbeleid beter in beeld te brengen. Daarbij is de kennis over (het gebruik van) de huidige mogelijkheden van waarde, maar is ook (door)ontwikkeling van instrumenten gewenst, passend bij de nieuwe vragen en opgaven. Uiteraard is hierbij ook de koppeling met de praktijk van belang. Op basis van deze algemene uitgangspunten wordt gewerkt aan een programma Toekomstgericht Grondbeleid (werktitel). De lessen en ervaringen van het SSKR die in dit (en het vorige) jaarverslag zijn neergelegd kunnen ook op die manier doorwerken of worden hergebruikt bij nieuwe initiatieven voor stedelijke gebiedsontwikkeling.

# Bijlage 1 Personele samenstelling van het SSKR

## *Leden kernteam*

- Theo Aquarius (programmamanager), ministerie van BZK
- Annemiek de Moor (secretaris), Kadaster
- Niek van der Heiden, ministerie van BZK
- Sandra Suijkerbuijk, Kadaster
- Jolanda Verwegen, Rijkswaterstaat
- Marc van Geene, Kadaster
- Lara Brand, Kadaster
- Anja Zandbergen, zelfstandig communicatieadviseur

## *Opdrachtgevers van het stimuleringsprogramma*

- Yvonne van der Laan, ministerie van BZK
- Bert Hoeve, Kadaster

## *Leden klankbordgroep*

- Yves de Boer, waarnemend burgemeester van de gemeente Haaren, oud gedeputeerde van de provincie Noord Brabant (voorzitter)
- Professor Arjan Bregman, hoogleraar bouwrecht RUG, Fellow ASRE, senior stafmedewerker IBR
- Professor Erwin van der Krabben, Professor of Area Development Radboud Universiteit Nijmegen, Professor Real Estate Ulster University
- Erwin Heurkens, Assistant Professor Urban development management, TU Delft
- Jeroen Rheinfeld, vennoot bij FBN Juristen te Amsterdam en docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- Mathieu van Rooij, senior beleidsmedewerker Woningmarkt bij Bouwend Nederland
- Nicolette Zandvliet, senior jurist bij Neprom

- Erik van Merrienboer, gedeputeerde van de provincie Noord Brabant, portefeuille Ruimte en Financiën
- Jeroen Hatenboer, consultant en oud wethouder Stedelijke ontwikkeling gemeente Enschede
- Hans Koopmans, Bestuursadviseur Hans Koopmans Ontwikkeling & Advies
- Paul van Dijk, partner bij AKRO consult
- Demetrio Muñoz Gielen, beleidsmedewerker gemeente Purmerend, universitair docent IHS Erasmus Universiteit Rotterdam en Radboud Universiteit Nijmegen
- Dick Laheij, directeur gebiedsontwikkeling Heijmans Vastgoed B.V.
- Guido Kuijer, adviseur bij Bestuurszaken Kadaster en voormalig lid van Commissie Stedelijke Herverkaveling
- Lara Brand, consultant stedelijk gebied Kadaster en lid kernteam SSKR (secretaris)



Dit is een gezamenlijke uitgave van het

## **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

en het

### **Kadaster**

Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil

*kadaster*



Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/bzk](http://www.rijksoverheid.nl/bzk)

[www.stedelijkkavelruil.com](http://www.stedelijkkavelruil.com)  
[www.kadaster.nl/stedelijkehervervakeling](http://www.kadaster.nl/stedelijkehervervakeling)

11 april 2019

