

Erwin van der Krabben en Friso de Zeeuw over stedelijke herverkaveling

Gebiedsmandje de heilige graal?

AFGELOPEN VOORJAAR LANCEERDEN DE MINISTERIES VAN BZK EN I&M EEN PILOT STEDELIJKE HERVERKAVELING. IN AFWACHTING VAN DE BEVINDINGEN VAN DE 10 PROEFPROJECTEN KAN BESLOTEN WORDEN TOT EEN WETTELIJKE REGELING. DE SUPERVISIE LIGT IN HANDEN VAN PROFESSOREN FRISO DE ZEEUW EN ERWIN VAN DER KRABBen. IS HET 'GEBIEDSMANDJE' DE JOKER IN HET SPEL VAN DE GEBIEDSONTWIKKELING?

Een van de verworvenheden van de westerse maatschappij is het recht op eigendom. Maar de lappendeken van grondeigenaren vormt vaak een belemmering voor een efficiënte gebiedsontwikkeling. In de vorige editie van *Vitale Stad* lieten we aan de hand van een Japanse praktijkcase zien hoe stedelijke herverkaveling bijdroeg aan de totale make-over van een stadswijk met 500 eigenaren op 11,6 hectare grond. In Roppongi Hills hoefde daarbij geen enkele eigenaar te worden onteigend en werd alles in der minne geschikt. Alleen de 20 procent niet-instemmende eigenaren moesten op grond van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling mee met de overgrote

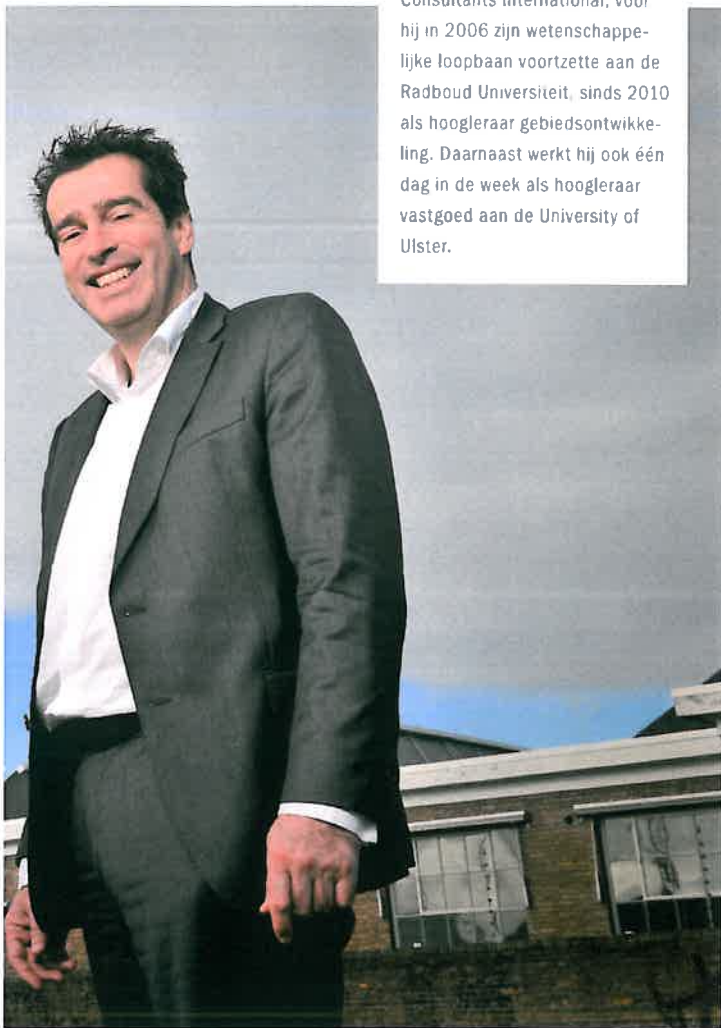


FRISO DE ZEEUW

Jurist Friso de Zeeuw was onder meer gedeputeerde voor de provincie Noord-Holland en wethouder in Monnickendam. Tevens werkte hij als senior adviseur bij Berenschot. In 1998 werd De Zeeuw directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling. Daarnaast is hij parttime praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft.

ERWIN VAN DER KRABBen

Planoloog Erwin van der Krabben was een van de oprichters van STEC Groep en werkte bij Buck Consultants International, voor hij in 2006 zijn wetenschappelijke loopbaan voortzette aan de Radboud Universiteit, sinds 2010 als hoogleraar gebiedsontwikkeling. Daarnaast werkt hij ook één dag in de week als hoogleraar vastgoed aan de University of Ulster.



meerderheid die wél instemde met de grootschalige herverdelingsoperatie.

Wat je moet weten om bovenstaand verhaal goed te begrijpen, is dat een Japanner niet zomaar afstand doet van zijn grond. Vaak is een perceel al eeuwen in de familie. Opa's en oma's hebben erop geboerd; een latere generatie bouwde er een huis. Grondeigendom heeft een zware emotionele lading die niet in geld is uit te drukken. Via stedelijke herverkaveling wordt er met de grond 'gehusseld', maar blijft de oorspronkelijke eigenaar in beginsel eigenaar.

Erwin van der Krabben en Friso de Zeeuw komen beiden uit de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Een wettelijk instrument als herverkaveling komt in Nederland niet voor, in tegenstelling tot Japan, Duitsland, Frankrijk en een handjevol andere landen. Wel stond stedelijke herverkaveling vanaf 1952 regelmatig op de agenda. Maar het instrument bleef steken in de ideeënfase.

60 jaar lang is er gesproken over stedelijke herverkaveling, zonder enig resultaat. Heeft dat te maken met het eigendomsrecht dat ook in Nederland sterk wordt gekoesterd?

FRISO DE ZEEUW 'Wat dat betreft is stedelijke herverkaveling niet echt uitzonderlijk. We kennen het onteigeningsrecht en het voorkeursrecht gemeenten. En met de Ruilverkavelingswet van 1954 is heel agrarisch Nederland op de schop gegaan. Qua methodiek zit de ruilverkaveling dicht tegen een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling aan. De primaire gedachte achter herverkaveling is altijd geweest dat je je grond in de nieuwe situatie terugkrijgt, misschien op een andere plek. En voor zover het niet kan, word je gecompenseerd in geld. Dat zijn absolute voorwaarden om een wetsvoorstel enige kans van slagen te geven. Ongetwijfeld zullen er dan nog vragen komen over hoe zo'n regeling zich verhoudt tot het eigendomsrecht. Dan kan verwezen worden naar andere publiekrechtelijke regels en de waarborgen.'

Waarom zou een regeling als stedelijke herverkaveling nu opeens wél opgenomen worden in de wet?

ERWIN VAN DER KRABBen 'Er is een aantal redenen waarom het nu misschien kansrijker is. Eén: we hebben een groot probleem met gebiedsontwikkeling. We hadden een mooi ontwikkelings- en verdienmodel. De gemeente kocht grond, maakte die bouwrijp en gaf vervolgens kavels uit aan corporaties en ontwikkelaars. Maar het werkt niet altijd meer, zeker in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Twee: de agrarische ruilverkaveling die we sinds de jaren '20 uitvoeren en die verankerd is in de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) is vrij gemakkelijk door te vertalen naar stedelijk gebied. En een derde punt: we hebben al redelijk wat ervaring met collectieve actie, zoals met de BIZ-wet. Daarmee kun je als meerderheid van eigenaren collectieve actie afdwingen.'

Het ministerie streeft een vermindering van de regeldruk na. Hoe is een extra wettelijke regeling te verantwoorden?

FRISO DE ZEEUW 'De twee betrokken ministeries, die van BZK waar wonen en bouwen bij zit en I&M voor de ruimtelijke-orderingscomponent, hebben gezegd: "Laten we eerst een aantal projecten te velde doen op basis van vrijwilligheid. Dan evalueren we en zien we of de resultaten aanleiding geven tot een wettelijke regeling." Uit het grote aantal aanmeldingen zijn inmiddels 10 projecten aangewezen met uiteenlopende karakters: leegstaand-kantoreengebied, binnenstedelijke woningbouw, woningbouw op een uitleglocatie, transformatie van een winkelcentrum, herstructurering van bedrijventerreinen en de ontwikkeling van een gebied met een zeer gemengde bestemming. Bij alle projecten moeten de belangrijkste eigenaars het nut van de verkaveling inzien. Een eventuele wettelijke regeling is bedoeld om een – kleine – minderheid over de streep trekken. Wij verwachten dat zo'n regeling dan zijn schaduw vooruit gaat werpen en de twijfelaars en tegenstanders over de streep trekt, zodat ook zij instemmen met een herverkaveling. Verder is het voordeel van een wettelijke regeling dat je een standaardprocedure hebt met waarborgen voor alle betrokkenen.'

Kunt u een van de cases toelichten en vertellen waarom herverkaveling er een oplossing kan bieden?

FRISO DE ZEEUW 'Wij zijn terughoudend met het op dit moment uitgebreid ruchtbaarheid geven aan de geselecteerde projecten. Wij vinden het belangrijk dat de eigenaren in het gebied eerst passend zijn geïnformeerd. Laat ik een voorbeeld noemen: een gebied waarin een corporatie zit met ontwikkelambitie, een drietal bedrijven met bedrijfsgebouwen en de gemeente. De corporatie moet eerst een flat slopen, maar binnen het eigendomsstramien kan ze met de



'Vaak wordt stedelijke herverkaveling voorgesteld als de nieuwe heilige graal. Dat lijkt me onzin.'

nieuwe ontwikkeling niet uit de voeten. De bedrijven grenzen aan de grond van de corporatie, maar zitten niet per se aan hun percelen vast. Ze willen wel een paar mooie bedrijfshalletjes hebben. Een andere factor is de gemeente die een weg dóór het gebied wil doortrekken. Ik heb dus vrij eenduidig één corporatie, één gemeente en drie andere eigenaren op dat bedrijventerrein met alle drie dezelfde wens. Wel geldt de voorwaarde dat ze dat in één ontwerp kunnen verenigen. Het is een klassieke opgave van gebiedsontwikkeling, door in een slim ontwerp tegemoet te komen aan de wensen van die partijen, en dat op een redelijk kosteneffectieve manier. Daar kan stedelijke herverkaveling bij helpen.'

ERWIN VAN DER KRABBen 'Een van mijn proefprojecten is Nijmegen Centraal. Het gaat om de "achterzijde" van het station, waarvoor op termijn plannen liggen voor herontwikkeling. De plannen zijn nu nog niet concreet en het gaat nadrukkelijk nog om een proef. We voeren momenteel een experiment uit waarin we "uitproberen" of stedelijke herverkaveling als ontwikkelingsstrategie een uitkomst zou kunnen bieden. Er zijn vijf tot zes partijen die een rol spelen. ProRail wil misschien een extra perron bouwen, wat aanleiding kan zijn om het station aan de achterkant te openen. Daardoor ontstaat nieuwe ontwikkelpotentie. ProRail heeft daarnaast nog een rangeerterrein. Verder is er een vastgoedontwikkelaar die ook nog een pand heeft in het gebied, en zijn er twee corporaties met eigendom in het gebied die belang hebben bij nieuwe activiteit. De gemeente is de vijfde partij, en is geïnteresseerd in de ontsluiting van Nijmegen West. Een mogelijkheid om de

ontwikkeling op gang te brengen is dat het rangeerterrein verplaatst wordt, zodat ruimte ontstaat voor alternatieve ontwikkeling. Stedelijke herverkaveling zou hier een oplossing kunnen zijn, omdat mogelijk alle eigenaren belang hebben bij de herontwikkeling.

Dan ga je niet meer panden opkopen, maar al je eigendommen tijdelijk in een gebiedsmandje stoppen. Alle eigenaren participeren gedurende de ontwikkeling van het gebied in een soort gebiedsonderneming. Daar brengen ze tijdelijk hun eigendommen in onder, herverdelen vervolgens de grond, en rekenen de kosten met elkaar af naar rato van ieders aandeel in de opbrengsten.'

Wat is het belang van de eigenaren om deel te nemen?

ERWIN VAN DER KRABBen 'Dat is het grotere belang van meerdere partijen. Alle partijen kunnen er – voorlopig nog in theorie – beter van worden, doordat zij op de door hun gewenste plek in het gebied een ontwikkelmogelijkheid krijgen.'

Uiteindelijk is het de gemeente die wil dat het gebied tot ontwikkeling komt. Kan ze dat niet

BERT HOEVE, HOOFD RUIMTE EN ADVIES BIJ HET KADASTER:

'BIEDEN VAN RECHTSEKERHEID HET ALLEERBELANGRIJKST'

'We zien onszelf voor een aantal belangrijke maatschappelijke opgaven gesteld: de revitalisering van krimpgebieden en achterstandswijken, de omgang met leegstand in kantoren- en winkellocaties en de ontwikkeling van gebieden met lastige grondposities. De grote uitdaging is om constructies te vinden die het ontwikkelproces in deze gebieden weer op gang brengen, waarbij wordt uitgegaan van lokale initiatieven en regionale afstemming. De herziening van de omgevingswetgeving is daarvoor het juiste moment. Stedelijke herverkaveling is een van deze alternatieve constructies.'

Aan het woord is Bert Hoeve, hoofd ruimte en advies van het Kadaster. Het Kadaster heeft 90 jaar ervaring met ruilverkavelingsprocessen in landelijk gebied, waarbij met gesloten beurzen gronden worden uitgeruild en het Kadaster garant staat voor de rechtszekerheid van eenieder. Hoeve: 'In de stedelijke context met relatief complexe eigendomsverhoudingen is het borgen van die rechtszekerheid nog veel belangrijker. Bij stedelijke herverkaveling maken eigenaren en gebruikers van onroerend goed samen een plan voor de verdeling, het gebruik en het beheer van het gebied. Iedereen brengt zijn of haar grond en vastgoed in en geeft de wensen aan. Met al deze gegevens wordt een nieuw plan gemaakt en wordt het eigendom opnieuw verdeeld. Eigenaren werken dus met private en publieke partijen aan de gezamenlijke ontwikkeling van het gebied. Uitgangspunt is dat uiteindelijk iedereen er beter van wordt en (her)ontwikkeling tot stand komt.'

De belangrijkste voorwaarde van een alternatieve gebiedsontwikkelingsconstructie is volgens Hoeve dat processen sneller op gang worden gebracht en er meer doelen worden bereikt. 'Dat impliceert aan de ene kant zo min mogelijk financiële risico's voor overheid, ondernemer en burger en aan de andere kant een beheersbaar proces. Het ruilinstrument is daarvoor een geschikt instrument, weten wij uit ervaring. Binnenstedelijk is het uiterst belangrijk dat de nieuwe situatie goed gevisualiseerd kan worden. Een goed geautomatiseerd systeem, zoals het Kadaster heeft, is onmisbaar. Stedelijke herverkaveling brengt de lokale overheid weer in positie zonder dat ze zelf risico neemt. Het Kadaster juicht de inzet van het instrument stedelijke herverkaveling dan ook toe.'

gewoon doen met een of meerdere marktpartijen in een GEM (Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij)?

FRISO DE ZEEUW 'Natuurlijk kan dat in theorie. Dat is nu juiste de grap: dat je per situatie kijkt welke ontwikkelmethode geëigend is.'

ERWIN VAN DER KRABBen 'Maar dan moet de GEM ook bereid zijn om alle partijen uit te kopen.'



'Of je nu actief grondbeleid doet of stedelijke herverkaveling: er moet een vraag zijn.'

Is dat reëel?

ERWIN VAN DER KRABBen 'Nee, anders was het al wel gebeurd. Voordeel ten opzichte van zo'n joint-venturemodel met een GEM is dat ook allemaal kleine partijen die positie hebben in het gebied mee kunnen doen in de ontwikkeling. Je krijgt dus concurrentie.'

Meneer De Zeeuw, de afgelopen 10-15 jaar werd de markt gedomineerd door grote ontwikkelaars. Dat was inherent aan het ontwikkelingsmodel. U vertegenwoordigt een grote ontwikkelaar. Schiet u zich met dit praktijkonderzoek naar stedelijke herverkaveling niet in uw eigen voet?

FRISO DE ZEEUW 'Versterking van de positie van kleine marktpartijen wordt wel gebruikt als ideologisch motief voor stedelijke herverkaveling, maar onderzoek wijst uit dat herverkaveling in dat opzicht niet veel verschil maakt. Maar als mensen gelukkig worden van het idee: prima. De markt loopt zoals 'ie loopt en daar staat herverkaveling naar mijn idee buiten; het is geen instrument voor marktordening. Bovendien: wees blij als er nog iemand risico wil nemen bij gebiedsontwikkeling.'

U ziet de komst van 'de kleine ontwikkelaar' die via dit soort horizontale samenwerkingsverbanden een stevige voet tussen de deur zet niet als bedreiging?

FRISO DE ZEEUW 'Nee, totaal niet, omdat er toch grotere opgaven blijven. Ik zie herverkaveling vooral als aanvullend instrument. Je krijgt het erbij, terwijl "oude" ontwikkelingsmodellen gewoon blijven, zij het door de crisis in aangepaste vorm. Vaak wordt stedelijke herverkaveling voorgesteld als de nieuwe heilige graal. Dat lijkt me onzin. Ons wereldje heeft de neiging om elke keer weer naar nieuwe heilige gralen te zoeken. Dat komt voort uit onzekerheid en gebrekkige professionaliteit.'

ERWIN VAN DER KRABBen 'Ik zou daaraan willen toevoegen dat als belangrijke voorwaarde geldt dat er vraag is naar hetgeen je realiseert. Of je nu actief grondbeleid doet of stedelijke herverkaveling: er moet een vraag zijn. Als een ontwikkeling blokkeert op vraaguitval is stedelijke herverkaveling niet het ei van Columbus. Maar stedelijke herverkaveling kan absoluut private investeringen uitlokken.'

– VS –