

Ook in de stad kun je herverkavelen

Door Geert van Duinhoven

Experimenten moeten uitwijzen hoe de stedelijke herverkaveling in de wet moet komen

Wettelijke herverkaveling is een instrument uit het landelijk gebied. Maar de stedelijke variant zou als zo maar eens een plek kunnen krijgen in de nieuwe Omgevingswet. Er is al veel over gediscussieerd en geschreven en in 2018 is een aantal pilots van start gegaan. Emeritus-hoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw is groot voorstander maar verwacht wat hem betreft niet dat de stedelijke herverkaveling een grote vlucht zal nemen.

Nederland heeft tot nu toe alleen een kavelruilinstrument voor het landelijk gebied. Met de aanstaande Omgevingswet komt daar wellicht verandering in. Daarin wordt stedelijke kavelruil omschreven als "... een overeenkomst waarbij eigenaren onroerende zaken samenvoegen, de aldus gegeven massa op bepaalde wijze verkavelen en onder elkaar verdelen." Bij stedelijke herverkaveling gaat het dus niet zozeer om een simpele ruil tussen twee eigenaren van bestaande kavels, maar om een ruil tussen meerdere eigenaren waarbij verlegging van de kavelgrenzen aan de orde kan zijn en zo nieuwe kavels ontstaan. Hiermee wordt dus ook een wijziging in inrichting bij Stedelijke Herverkaveling gefaciliteerd. Zo kan het voor eigenaren aantrekkelijk zijn om de grenzen van hun gronden te herschikken of om gebouwen te ruilen, zodat zij zich op een meer geschikte locatie kunnen vestigen. Met behulp van deze regeling kunnen eigenaren hun nieuwbouw- en herontwikkelingsplannen zelf realiseren. Ook partijen die geen gronden hebben en alleen maar geld inbrengen kunnen tot de overeenkomst toetreden. Partijen kunnen ook uittreden tegen een met de andere partijen overeen te komen vergoeding van de ingebrachte kavels. Aldus Friso de Zeeuw in zijn boekje over stedelijke herverkaveling dat hij samen Wouter van Zandbrink in 2017 maakte in opdracht van het Kadaster.

Experimenteren

Eerder werkte De Zeeuw mee aan het advies van de commissie Stedelijke Herverkaveling. Volgens die commissie maakt stedelijke herverkaveling het voor eigenaren gemakkelijker om hun grond te ruilen, bijvoorbeeld wanneer eigendomsverhoudingen een belemmering vormen voor een gewenste ontwikkeling. Op dit moment grijpen gemeenten daarvoor nog naar het instrument onteigening. Een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling kan daarop een waardevolle aanvulling zijn, vindt de commissie. Gedwongen grondruil kan helpen als herverkaveling op basis van vrijwilligheid niet lukt. Opgelegde herverkaveling is aan de orde als een voldoende grote meerderheid van de eigenaren erom vraagt, maar ook als de gemeente zelf het initiatief neemt en de meerderheid van de eigenaren meekrijgt, schrijft de commissie.

De minister was wel gecharmeerd van het instrument en stelde vijf experimenten in die tot op de dag van vandaag bezig zijn. De kern van stedelijke herverkaveling is een ruil van gronden tussen eigenaren. Maar het is meer: Vaak wordt de ruil gecombineerd met het verleggen van de kavelgrenzen. De oude kavels worden herschikt en er ontstaan nieuwe kavels met een functionele kavelgrootte en kavelvorm. Bij zo'n andere inrichting van het gebied is al snel ook het aan- en verleggen van wegen, nutsleidingen of parkeerplaatsen aan de orde. Kortom, stedelijke herverkaveling is een voor de bebouwde omgeving nieuwe manier van gebiedsontwikkeling waarbij de eigendomsgrenzen aangepast worden aan de gewenste functionele grenzen. Het gaat zelden over

grootschalige gebiedsontwikkeling, maar vaak over projecten met een overzichtelijk aantal eigenaren.

Nut

Friso de Zeeuw heeft zich als hoogleraar gebiedsontwikkeling altijd beziggehouden met zowel het landelijk gebied als het stedelijk gebied en vindt de wettelijke herverkaveling voor beide een mooi instrument. “We zijn voor het advies onder andere in Duitsland geweest waar het al sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog een veel gebruikt instrument is bij de wederopbouw van steden. Maar je zou het hier in Nederland dus ook kunnen inzetten in situaties waar je ruimte nodig hebt die je normaal gesproken niet zou kunnen krijgen zonder onteigening. Bijvoorbeeld als je een nieuwe ontsluiting wil van een gebied, terwijl daar precies op die plek een pand staat. We hebben in ons advies gezegd dat het vooral zinvol kan zijn in kleinschalige projecten.”

“En behalve kleinschalig moet het vooral een instrument van de mensen zelf zijn en niet een procedure die van bovenaf opgelegd wordt. Eigenaren moeten er het nut van inzien. Als zij niet willen, moet je er als gemeente nooit aan beginnen. Het instrument is echt bedoeld voor de gevallen waar een groep eigenaren er zelf net niet uit komt omdat het bijvoorbeeld te duur is of als een of twee eigenaren het niet zien zitten. En heel belangrijk: uiteindelijk moet de herverkaveling voor alle deelnemers een plus geven. De eigenaren bepalen die waarde zelf. Je kan als gemeente wel iets willen en daarvoor de herverkaveling inzetten, maar als de grondeigenaren het nut er voor hen zelf niet van inzien, heeft het geen zin om door te zetten. De eigenaren zelf moeten dus achter het stuur zitten.”

Overdrachtsbelasting

Maar vaak zal het een overheid zijn die graag iets wil en graag een herverkaveling op gang brengt. Is dat dan eigenlijk niet aan de orde? “Jawel hoor, dat kan zeker, maar dan moet de overheid de eigenaren iets kunnen bieden. Dat kan geld zijn, maar soms hebben ze juist baat bij planologische ruimte of een verbetering van de openbare ruimte rondom hun pand. Dat kan een plus zijn die de overheid ze biedt waardoor de kavelruil voor iedereen de belangrijke plus op kan leveren.”

Maar als het voor iedereen dus eigenlijk een voordeel oplevert, waarom zou je dan nog een wettelijk instrument nodig hebben? Waarom is vrijwillige kavelruil dan niet voldoende? De Zeeuw: “Belangrijkste reden daarvoor is dat je daarin een fiscale faciliteit kunt opnemen. Bijvoorbeeld dat er in een wettelijke kavelruil geen overdrachtsbelasting betaald hoeft te worden. En natuurlijk kan het instrument effectief zijn om toch ook die ene eigenaar mee te laten doen in het proces. Maar belangrijk is dat het geen subsidieproject moet worden waarbij de overheid middels subsidies het project probeert rond te krijgen. Daarvoor heb je het instrument niet nodig.”

Pilotproject Binnenmaas

Reedijk is een bedrijfsterrein van ongeveer 20 ha in de gemeente Binnenmaas. Het was voor de helft planologisch vergund. De in gebruik zijnde kavels lagen echter niet aaneengesloten en elke kavel had een eigen ontsluiting op het omliggende wegennet. Het gebruik betrof zowel kantoor en detailhandel alsook opslag, zowel in hallen als in open lucht en er was ook een remise. Voor de toekomstige ontwikkeling op het bedrijventerrein stelde de gemeente als voorwaarde dat de gebiedsontsluiting zou worden teruggebracht tot één ontsluitingsweg voor alle kavels op basis van een integraal plan inclusief water en groen. De kosten voor de voorbereiding en uitvoering van dat integrale plan waren niet voor de gemeente. Het betrof dus zowel de aanleg van de ontsluitingsweg en het groen, de

wijziging van het bestemmingsplan en de daarbij vereiste plannen voor beeldkwaliteit, ontsluiting als landschap, alsmede de procesbegeleiding. Die kosten – totaal ca 5 miljoen - moesten dus door de bedrijven gedragen worden.

Het gebied kende bij de start acht eigenaren. Het ging zowel om eigenaar-ondernemers uit de regio als eigenaar-beleggers, die merendeels op afstand opereerden. Zij waren bovendien elkaars concurrent voor acquisitie van nieuwe bedrijvigheid. Gezamenlijk hebben zij een adviesbureau de opdracht gegeven de gebiedsontwikkeling te begeleiden. De mogelijkheden voor herstructurering en ontwikkeling werden door de eigenaren verschillend gewaardeerd. Voor de beleggers kan de gebiedsontwikkeling een waardestijging bieden, die direct rendement oplevert bij verkoop of verhuur. Voor de eigenaar-ondernemer betekende de gebiedsontwikkeling voor de lange termijn mogelijk een betere vulling van zijn pensioenpot. Voor de korte termijn echter was het alleen maar een kostenpost. Dit leidde ertoe dat bedrijven elkaar scherp in de gaten hielden en een afwachtende houding innamen. Het voorbereidingsproces kenmerkte zich voortdurend door onzekerheid over continuering. Dit werd vooral veroorzaakt door de grote voorinvestering in infrastructuur bij het toch matige rendement. Bij elke bijeenkomst was het de vraag of er nog een volgende bijeenkomst zou zijn. Allereerst is een stedenbouwkundig plan opgesteld dat het – mogelijke- eindresultaat inzichtelijk maakte. Vervolgens maakte de procesbegeleider zelf een concreet investeringsplan. Het omvatte een grondexploitatieopzet en - op basis van een geschatte waardeontwikkeling per deelnemer- een verdeelsleutel van de toedeling van de kosten. Rendementen – zeker voor de korte termijn - hielden niet over maar, na een aantal optimalisaties kwam er overeenstemming over een variant die 'businesswise' acceptabel was. Slechts één eigenaar heeft zich op basis van het Investeringsplan teruggetrokken. Hiervan is door het collectief in goede orde afscheid van genomen. Individuele eigenaren hebben vervolgens anterieure overeenkomsten gesloten met de gemeente en de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de collectieve voorzieningen ondergebracht bij daarvoor opgericht collectief Investeringsbedrijf. De risico's konden daarmee worden beheerst. Echter de nutsbedrijven wilden geen afspraak vooraf over de aanpassing van de infrastructuur. Deze kostenpost bleef voor de bedrijven een nauwelijks te beheersen en groot risico.

Het bedrijventerrein is gerealiseerd met goed ingepaste en courante bedrijfskavels en een goede ontsluiting. De gemeente heeft vooraf de genoemde voorwaarden gesteld. In het proces heeft zij haar toetsende en wettelijke taken vervuld. Bijzonder daarbij was dat de gemeente aanvankelijk hogere eisen aan de infrastructuur stelde dan die voor bedrijfsterreinen die zij voor eigen rekening aanlegde.

Uit: Stedelijke herverkaveling, Aanpak en eerste projecten (2017)