

In: *Kijk op stedelijke ontwikkeling. Samen kijken naar het heden en de toekomst van stedelijke kavelruil*

Magazine van het Kadaster, september 2019

Stedelijke kavelruil: een instrument zonder wortel en stok

Friso de Zeeuw

Het kan geen kwaad om de kern van stedelijke verkaveling nog eens neer te zetten. Het motortje achter stedelijke verkaveling houdt in dat de nieuwe kavels voor de eigenaren tezamen een hogere (gelds-)waarde hebben dan de oude kavels. De eigenaren maken die inschatting zelf. Zij bepalen daarmee de slagingskans en het succes van de herverkaveling.

Een verkavelingsproject kan alleen tot positief resultaat leiden als de eigenaren een actieve rol voor zichzelf zien weggelegd en verantwoordelijkheid nemen; zij moeten aan het stuur zitten. Waardetoevoeging kan ontstaan omdat de nieuwe locatie beter past bij de door de eigenaar gewenste ontwikkeling, bijvoorbeeld nieuwbouw of een functieverandering. Of dat het perceel beter bereikbaar is of beter in het zicht ligt. Vaak speelt een rol dat een door de eigenaar gewenste activiteit op de oude kavel niet werd vergund en op de nieuwe wel. Ontbreekt voor de eigenaar het perspectief van waardevermeerdering, dan zal het herverkavelingsproces niet op gang komen.

Aanvullingswet

Als de overheid - meestal de gemeente of de provincie - een evident publiek belang ziet in de herverkaveling kan zij bijspringen. Dat kan met het bieden van planologische ruimte, verbeteren of transformeren van de openbare ruimte, procesondersteuning en - in het uiterste geval - een bijdrage aan de onrendabele top van de grondexploitatie.

Gaat het verkrijgen van subsidies echter de hoofdattractie vormen, dan raakt het project uit handen van de eigenaren zelf en muteert naar een subsidie-gedreven overheidsproject met participatie van eigenaren. Niks mis mee, maar dat is niet de kern van stedelijke herverkaveling.

Op 1 februari dit jaar verscheen de Aanvullingswet grondeigendom. Zo stevig als die wet bijvoorbeeld het kostenverhaal regelt, zo armzalig ziet de wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling ofwel kavelruil eruit. De regeling mist de stok en de wortel.

De stok houdt in dat als een gekwalificeerde meerderheid van de eigenaren instemt met het verkavelingsplan, stel 80 procent, ook de laatste paar eigenaren gedwongen kunnen worden om mee te doen. Een doornormale clause die bij voorbeeld wel geldt voor de landinrichting en de Duitse *Umlegung*. Van zo'n regeling zou een preventieve werking uitgaan; tot toepassing zou het zelden komen, zo leert ook de Duitse praktijk.

Enthousiasme

De rechterzijde van het politieke spectrum vindt een stok achter deur echter een te vergaande ingreep in het eigendomsrecht. Zo denkt deze regering er ook over. ‘Dan is onteigening de aangewezen weg’, stelt de Aanvullingswet. Maar dan komt de overheid toch weer uitdrukkelijk en uitgebreid in beeld en dat was nou net niet de bedoeling.

De tweede gemiste kans behelst het ontbreken van een wortel in de vorm van een fiscale faciliteit, met name een vrijstelling van overdrachtsbelasting (die overigens nog maar 2 procent bedraagt). Zelfs deze mini-stimulans kon er niet af.

In de vakwereld leeft de discussie over het thema stedelijke kavelruil met enige regelmaat op, om daarna weer weg te zakken. Dit potentieel handige hulpje in de huishouding van de gebiedsontwikkeling heeft in ons land echter nooit echt wortel geschoten. Het ontbreken van een adequate wettelijke regeling is daar mede debet aan. En ook deze ronde zou het thema alweer naar de achtergrond zijn verdwenen, als niet het Kadaster het vuur brandend had weten te houden. Met een bewonderwaardig enthousiasme en doorzettingsvermogen blijven de Kadastralen eraan trekken en duwen. Daar speelt natuurlijk een zakelijk motief mee, maar als dat het alleen zou wezen, had men de strijd al gestaakt.

Evaluatie van het actuele stimuleringsprogramma gaat hopelijk een aantal heldere aanbevelingen opleveren hoe stedelijke kavelruil alsnog een betekenisvolle rol kan vervullen in de instrumentenkist van de gebiedsontwikkeling. Of niet.

Friso de Zeeuw is emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft