

# Stedelijke herverkaveling

Aanpak en eerste projecten





# Stedelijke herverkaveling

Aanpak en eerste projecten



# Voorwoord

Stedelijke herverkaveling is een manier van gebiedsontwikkeling die in veel landen al lange tijd gangbaar is. In Nederland krijgt stedelijke herverkaveling met de invoering van de Omgevingswet een wettelijke basis. Geïnspireerd door de praktijk van de ruilverkaveling in het landelijk gebied, is gewerkt aan een vertaling voor toepassing in de bebouwde omgeving.

Inmiddels zijn er in het stedelijk gebied enkele projecten succesvol afgerond. Ter stimulering van de inzet van het instrument ‘stedelijke kavelruil’ is het goed deze projecten uit te lichten en de kennis die daarmee is opgedaan te delen. Het bevragen van betrokken partijen heeft een aantal kernelementen, aandachtspunten en concrete activiteiten naar voren gebracht, die in dit boekje gebundeld zijn. Dit boekje dient als handreiking voor de partijen die met verkavelen in het stedelijk gebied aan de slag willen.

Herverkavelen is maat- en mensenwerk. Dat geldt zeker voor de bebouwde omgeving. Door alle partijen gedurende het hele proces van verkavelen te betrekken bij inrichting en verdeling kan gebiedsontwikkeling optimaal plaatsvinden. Elke partij, eigenaar, gemeente, Kadaster, heeft daarin een rol. Die rollen worden hier op een rijtje gezet en toegelicht, naast de juridische en financiële aspecten die van invloed zijn op stedelijke kavelruil.

Het Kadaster heeft op het terrein van kavelruil kennis en expertise in huis. Vanwege onze onafhankelijke rol overzien wij het veld van gebiedsontwikkeling. Tevens kan de organisatie het ruilproces optimaal faciliteren. Ook met dit boekje geven we invulling aan deze faciliterende rol. Pak het er eens bij, lees de praktijkcases en haal er informatie uit die helpt in de praktijk van gebiedsinrichting.

Ik wens u veel leesplezier.



Frank Tierolff

Raad van bestuur

Kadaster

## **Stimuleringsprogramma Stedelijke kavelruil**

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is samen met het Kadaster een stimuleringsprogramma gestart om stedelijke kavelruil bekend te maken. Er worden middelen ontwikkeld die iedereen die zelf met gebiedsontwikkeling aan de slag wil, kan gebruiken. Door het ondersteunen van pilotprojecten wordt kennis en ervaring opgedaan met stedelijke kavelruil. Vanuit het stimuleringsprogramma worden de resultaten van de pilotprojecten gedeeld en beschikbaar gemaakt. [www.stedelijkekavelruil.com](http://www.stedelijkekavelruil.com)

# Inhoud

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Wat is Stedelijke Herverkaveling?                                           | 6  |
| 2. Waarom kiezen eigenaren voor een Stedelijke Herverkaveling?                 | 8  |
| 3. Waarom kiezen gemeenten voor een Stedelijke Herverkaveling?                 | 8  |
| 4. Eigenaren aan het stuur, wat betekent dat?                                  | 9  |
| 5. Wat is de rol van de gemeente?                                              | 10 |
| 6. Welk gemeentelijke instrumenten maken een stedelijke kavelruil effectiever? | 11 |
| 7. Wanneer is er een positieve businesscase?                                   | 12 |
| 8. Wat is de rol van de overheid bij een transformatie?                        | 13 |
| 9. Welke stappen kent Stedelijke Herverkaveling?                               | 15 |
| 10. Wat betekent de centrale rol van de eigenaren?                             | 16 |
| 11. Waarom is procesbegeleiding nodig?                                         | 16 |
| 12. Kan de gemeente procesbegeleider zijn?                                     | 17 |
| 13. Wat is de rol van het Kadaster?                                            | 17 |
| 14. Hoe worden collectieve kosten toegerekend aan verschillende eigenaren?     | 18 |
| 15. Hoe om te gaan met free riders?                                            | 19 |

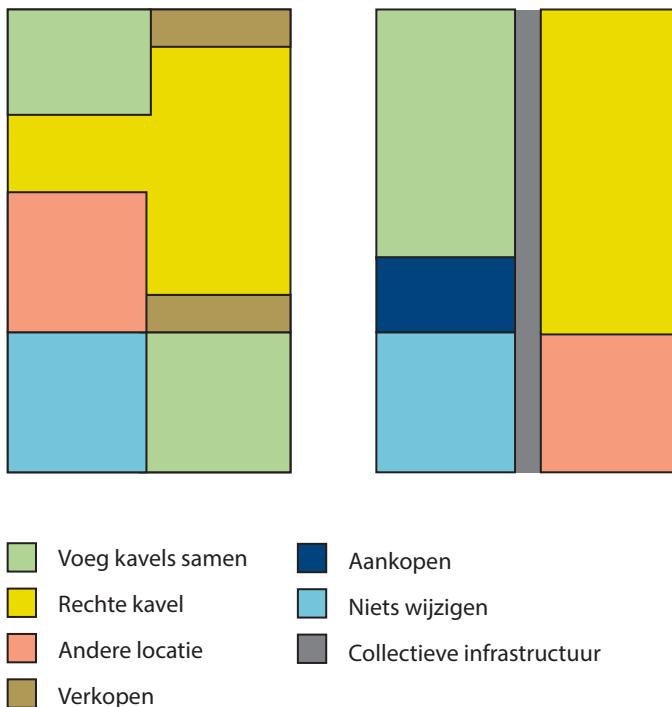
|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| Tien lessen uit de recente praktijk van Stedelijke Herverkaveling | 20 |
|-------------------------------------------------------------------|----|

## Projecten

|             |    |
|-------------|----|
| Haamstede   | 22 |
| Winterswijk | 24 |
| Helmond     | 26 |
| Binnenmaas  | 28 |
| Maasbracht  | 30 |

## 1. Wat is Stedelijke Herverkaveling?

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 –vorm. 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 nieuwe manier van gebiedsontwikkeling waarbij de eigendoms-grenzen aangepast worden aan de gewenste functionele grenzen. Het gaat zelden over grootschalige gebiedsontwikkeling, maar vaak over projecten met een overzichtelijk aantal eigenaren.



**Figuur 1** Illustratie van de oude en nieuwe situatie op basis van wensen van partijen



## Stedelijke kavelruil in de Omgevingswet

Nederland kende alleen een kavelruil-instrument voor het landelijk gebied. Met de aanstaande Omgevingswet komt daar verandering in. Deze omvat een regeling voor stedelijke kavelruil ([www.internetconsultatie.nl/omgevingswet\\_grondeigendom](http://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom)). Stedelijke kavelruil is “... een overeenkomst ... waarbij ... eigenaren ... onroerende zaken samen ... voegen, de aldus gegeven massa op bepaalde wijze.. verkavelen en onder elkaar ... verdelen.” Bij de regeling gaat het 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 geschiktere locatie kunnen vestigen. Met behulp van deze regeling kunnen eigenaren hun nieuwbouw- en herontwikkelingsplannen zelf realiseren. Ook partijen die geen gronden maar alleen 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. Zeker voor situaties waarin geen actief grondbeleid door gemeenten wordt voorgestaan en deze opgaven door de eigenaren zelf ter hand moeten worden genomen, ontstaat al snel een complexe situatie en juridisch een nauwelijks uitvoerbare

overeenkomst.. Met de regeling Stedelijke kavelruil wordt hiervoor een oplossing geboden, praktisch en rechtmatig. Het is vooral effectief wanneer de eigendomsverhoudingen in een gebied een gewenste ontwikkeling belemmeren. De kosten en financiële risico's zijn voor de eigenaren die meedoen in de ruil en baat hebben bij de ontwikkeling. Met de wettelijke voorziening is de rechtszekerheid gegarandeerd. Waar de verkavelingsregeling voor het landelijk gebied ook een verplichte variant kent, is die voor het stedelijke gebied geheel vrijwillig. Dat betekent dat de overeenkomst instemming vraagt van alle betrokken partijen. Zij moeten zich kunnen vinden in de nieuwe kaveltoedeling en de daarmee samenhangende financiële afspraken. De ruilovereenkomst omvat de afspraken over het in te leveren en het te verkrijgen onroerend goed. Ook kunnen afspraken worden opgenomen over de eventueel uit te voeren werkzaamheden en natuurlijk de onderling te verrekenen kosten en (meerwaarde)opbrengsten. De Omgevingswet wordt waarschijnlijk ingevoerd in 2019. Vanaf dat moment kan gebruik gemaakt worden van het instrument Stedelijke kavelruil. Dat betekent niet dat de toepassing ervan hierop moet wachten. De inzet van het instrument stedelijke kavelruil vormt het sluitstuk van een proces van onderhandelen. Ook voor een gebiedsontwikkeling die vóór 2019 is gestart, kan men van de regeling gebruik maken. Bovendien zijn er, voorafgaande aan de wet, pilots mogelijk.

## 2. Waarom kiezen eigenaren voor een Stedelijke Herverkaveling?

Zowel voor de eigenaar-gebruiker en als de eigenaar-belegger zijn er verschillende redenen om te kiezen voor een Stedelijke Herverkaveling:

- Voor de eigenaar-gebruiker is het een kans om wensen te realiseren die op de bestaande kavel en gebouwen niet mogelijk zijn. Een passende kavel kopen die aan de toekomstige wensen voldoet, vraagt een forse investering en kent risico's. Een aanpassing rondom de bestaande kavel vergt lagere investeringen met minder risico. Dat geldt ook voor het doorschuiven naar een geschiktere locaties in het gebied.
- Voor de eigenaar-belegger is Stedelijke Herverkaveling een goede kans om de oude kavel, die te klein is, een onhandige vorm heeft of slecht ontsloten is, op te waarderen naar een kavel met meer functionele mogelijkheden. De waarde (de m2-prijs) van de kavel stijgt.
- Men kan, door als 'nieuwe' eigenaar in te stappen bij een groep eigenaren die een Stedelijke Herverkaveling doet, een kavel 'laten maken' die op de eigen wensen past.
- Tot slot, wanneer de eigenaren zich groeperen en een Stedelijke Herverkaveling gezamenlijk aanpakken, ontstaan meer mogelijkheden voor ruilen, maar ook voor het optimaal inrichten van het gebied rond de kavel. Tevens ontstaat er, door de omvang van de ontwikkeling onderhandelkracht naar een overheid, voor algemene voorzieningen als wegen en parkeerplaatsen en - niet onbelangrijk - het aanpassen van de bestemming op de kavel.

## 3. Waarom kiezen gemeenten voor een Stedelijke Herverkaveling?

Ook voor de gemeente is Stedelijke Herverkaveling interessant:

- Met herverkaveling ontstaan in een gebied nieuwe economische en maatschappelijke kansen, die zonder herverkaveling niet mogelijk zijn. Dat geldt voor zowel onbebouwd als bebouwd gebied en voor zowel inbreidings- als uitleglocaties.
- Met herverkaveling kunnen verouderde situaties met maatschappelijk ongewenste leegstand of gebruik - zoals bij bedrijventerreinen, winkelgebieden, recreatieterreinen en kantoorlocaties - worden gesaneerd. Zo kan Stedelijke Herverkaveling bij winkelleegstand worden ingezet om de winkels in het centrum van de stad te concentreren en de vrijkomende, leegstaande winkelpanden buiten het centrum een andere functie te geven.
- De gemeente kan de kansen voor gebiedsontwikkeling en sanering ondersteunen bij de uitvoering die passen in haar beleid. Herverkaveling is een effectief instrument om de omgevingsvisie en/of het omgevingsplan te realiseren. De ervaring leert dat de symbiose tussen herverkavelen en ruimtelijk ordenen meerdere vruchten kan leveren.

Het maakt het mogelijk om verschillende functies en verschillende eigenaren tegelijkertijd goed te lokaliseren.

- Met het beleid om voor een compacte stad te (ver)bouwen in bestaand stedelijk gebied, zijn herverkavelen en herinrichten vaak aan de orde. Het gaat daarbij om kleinschalige binnenstedelijke transformaties.
- Een alternatief voor herverkaveling is onteigening. Dit vraagt een grote financiële inspanning van de gemeente en brengt risico's met zich mee.
- Nu gemeenten vaker kiezen voor een faciliterend grondbeleid, is het realiseren van het omgevingsbeleid meer afhankelijk geworden van eigenaren-initiatiefnemers. Stedelijke Herverkaveling speelt daarop in en is daarom een wezenlijke uitbreiding van de instrumentenkoffer bij gebiedsontwikkeling.

Herverkaveling is een instrument voor gebiedsontwikkeling en -herstructurering dat weinig inzet van middelen vraagt van de gemeente. Ondanks deze beperkte inzet kunnen particulieren in de positie worden gebracht dat zij het gemeentelijke omgevingsbeleid effectueren. De praktijk leert dat gemeenten initiatief nemen en deze particulieren uitnodigen om deel te nemen aan een proces voor stedelijke kavelruil.

## **4. Eigenaren aan het stuur, wat betekent dat?**

Het motortje achter Stedelijke Herverkaveling is dat de nieuwe kavels voor de eigenaren tezamen een hogere waarde hebben dan de oude kavels. Die waarde wordt bepaald door de eigenaren. Zij bepalen het succes van de herverkaveling. Een verkavelingsproject kan daarom alleen tot positief resultaat leiden als de eigenaren een actieve rol voor zichzelf zien weggelegd en verantwoordelijkheid nemen. Zij zijn aan het stuur.

Waardetoevoeging kan ontstaan doordat de nieuwe locatie beter past bij de door de eigenaar gewenste ontwikkeling. Ook kan een beter passende kavelvorm of kavelgrootte van waarde zijn. En natuurlijk geldt dat zeker voor een betere ontsluiting. Vaak speelt een rol dat een door de eigenaar gewenste activiteit op de oude kavel niet werd vergund en op de nieuwe wel. Allemaal voorbeelden waarbij met Stedelijke Herverkaveling de eigenaren in een betere positie komen, door de eigenaren gewenste nieuwe ontwikkelingen (beter) mogelijk worden en een grotere toegevoegde waarde van het gebied mogelijk is. Ook fiscale aspecten kunnen een belangrijke rol spelen. Ontbreekt voor de eigenaar het perspectief van een waardetoevoeging, dan zal het herverkavelingsproces niet op gang komen. De gemeente kan in dat geval overwegen een financiële bijdrage te geven die de business case op het droge trekt.

## 5. Wat is de rol van de gemeente?

Naast de hierboven genoemde rol van de gemeente om partijen actief bij elkaar te brengen voor stedelijke kavelruil, heeft de gemeente een belangrijke rol bij het scheppen van duidelijkheid over de ruimtelijke randvoorwaarden voor de kavels, die betrokken zijn bij de kavelruil. Zij kan onzekerheden en risico's voor de eigenaren reduceren door (snel) helder te maken wat niet en – mogelijk – wel kan en daarbij ook concreet zijn over de kansen. Dat gaat verder dan een toelichting op het vigerend omgevingsbeleid. Desgevraagd kan de gemeente ook informatie geven over de kansen voor aanpassing van het omgevingsplan. Ook kan helderheid worden geboden over de mogelijkheid voor een afwijkvergunning (vgl art.19 WRO). Een responsieve overheid maakt de kans op een succesvolle afronding van de kavelruil groter.

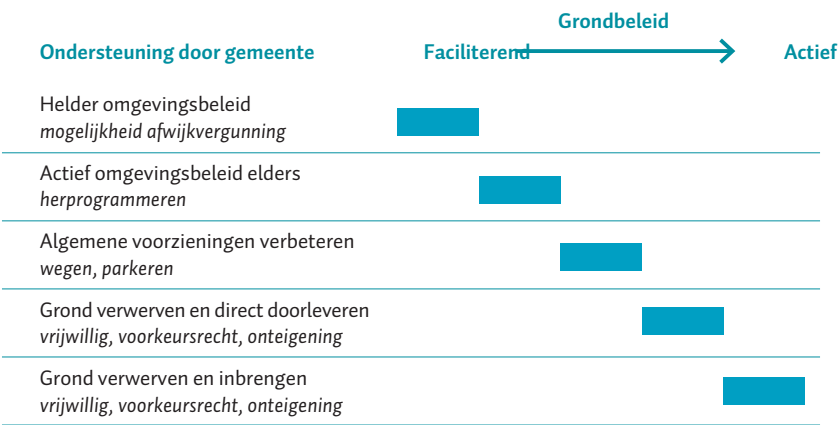
De rol van de gemeente gaat verder dan het bij elkaar brengen van partijen en het ruimtelijk mogelijk maken, bijv. door het verstrekken van een vergunning. Wanneer de stedelijke kavelruil gepaard gaat met een nieuwe verkaveling en inrichting – voor een betere inpassing van de nieuwe functies – komt vaak ook de wens of noodzaak om ook de openbare voorzieningen aan te passen. Te denken valt aan weg-, groen- en water-infrastructuur, alsook parkeervoorzieningen. Verbetering van de openbare voorzieningen heeft weer een waardeverhogend effect op de nieuwe kavels en werkt daardoor stimulerend voor de eigenaren om de kavelruil te effectueren.

Overigens heeft de gemeente bij het gestalte geven aan de passende openbare voorzieningen de keuze om deze buiten – en vaak voorafgaande aan – de kavelruil te realiseren of als participant toe te treden tot de kavelruil door inbreng en toedeling van het gemeentelijk eigendom onder deze openbare voorzieningen. Evident is dat bij toetreding tot de kavelruil een onderhandeling over de kostentoerekening van het collectieve goed zal plaatsvinden.

## 6. Welk gemeentelijke instrumenten maken een stedelijke kavelruil effectiever?

Voor het effectueren van een stedelijke kavelruil is het van groot belang dat er helderheid is over de ruimtelijke mogelijkheden. De gemeente dient dus een actueel en helder omgevingsplan vast te stellen. Daarnaast kan de gemeente met een actief omgevingsbeleid voorkomen dat er een overcapaciteit is in de planologische ruimte. Ook kan de gemeente gericht de openbare voorziening in en nabij stedelijke kavelruilen verbeteren in samenwerking met de kavelruilpartijen. Hiermee heeft de gemeente geen risicodragende rol als grondeigenaar. De gemeente kan echter ook partij worden in een kavelruil, door gronden te verwerven en in te brengen in de kavelruil. Daarbij kan zij ervoor kiezen weer gronden elders toegedeeld te krijgen of de gronden in de kavelruil te verkopen en met geld uit te treden. Of, andersom, kan zij ervoor kiezen gronden in de kavelruil te kopen, bijv. voor de aanleg van openbare voorzieningen.

Ook kan de gemeente ervoor kiezen om andere instrumenten in te zetten, zoals het voorkeursrecht en de onteigening. Dat vraagt uiteraard heldere communicatie vooraf met betrokken partijen. Met de inzet van het voorkeursrecht kan de gemeente voorkomen dat er gronden worden verkocht waardoor de risico's van versnippering en ongunstige verkaveling toenemen. Ook kan de gemeente hiermee voorkomen dat er gronden aan een partij worden verkocht, die de - door de gemeente met de overige eigenaren ingezette - ontwikkeling kan belemmeren.



**Figuur 2** Mogelijkheden voor ondersteuning door gemeente

Omdat Stedelijke Herverkaveling een vrijwillig karakter heeft, kan het voorkomen dat een eigenaar die niet kan of wil meewerken en zo een effectieve kavelruil blokkeert. De gemeente kan ervoor kiezen in dat geval het instrument onteigening in te zetten. Daarbij zijn de gebruikelijke voorwaarden van de onteigening van toepassing: aantonen van algemeen belang en urgentie en dat de eigenaar de beoogde nieuwe bestemming niet zelf realiseert ('ontbreken van zelfrealisatie'). Dit alles vergt een deugdelijke inhoudelijke motivatie en een zorgvuldige procesgang.

Zowel bij het voorkeursrecht als bij onteigening verwerft de gemeente de gronden. Vervolgens kan zij ervoor kiezen deze gronden in te brengen in de kavelruil, als partij mee te doen en een toedeling van gronden te vragen in de kavelruil. Dan is er sprake van een actief grondbeleid. De gemeente kan er ook voor kiezen de gronden – onder door haar te stellen voorwaarden – in te brengen in de kavelruil, beschikbaar te stellen aan de kavelruil-partijen en vervolgens zonder gronden uit de kavelruil treden. Een derde mogelijkheid is dat zij de gronden direct doorlevert aan een van de bestaande partijen of een nieuwe partij van de kavelruil. Evident dat het noodzakelijk is dat bij een dergelijke aanpak vooraf goede afspraken worden gemaakt alsook communicatie daarover met belanghebbenden.

## **7. Wanneer is er een positieve businesscase?**

Het motortje achter een kavelruil is dat de totale waarde van de toekomstige kavels groter is dan de totale waarde vóór de kavelruil, minus de transitiekosten die daarvoor gemaakt moeten worden. Deze transitiekosten vallen uiteen in bouw- en inrichtingskosten op de kavel die de eigenaar zelf heeft en de collectieve kosten die gemaakt moeten worden om die toekomstige situatie te bereiken. Het kan dan gaan om het aanleggen of verleggen van collectieve voorzieningen als wegen, parkeren en utiliteitsvoorzieningen.

Ingeval de waarde van de nieuwe kavelsituatie (zie kavel A) lager is dan de oude kavel vermeerderd met de transitiekosten, is de kavelruil financieel niet interessant en zal het herverkavelingsproces niet op gang komen. Deze situatie zal veel voorkomen in krimpgebieden, waar de waardevermeerdering door gebiedsontwikkeling ontbreekt of beperkt is. Ook komt dit voor ingeval de kosten voor inrichting hoog zijn, bijv. door hoge saneringskosten van de oude situatie. Ingeval de nieuwe kavel (kavel B) een hogere waarde kent dan de bestaande kavel verhoogd met de transitiekosten, is de kavelruil financieel aantrekkelijk. De kavelruil heeft daarmee haar noodzakelijke financiële motortje. De nieuwe kavel kan voor de eigenaar lucratief zijn geworden doordat deze een andere grootte

of vorm, ligging en/of bestemming kent dan de bestaande kavel. Ook de omgeving van de nieuwe kavel kan van invloed zijn. Zo kunnen naastgelegen functies, bijv. van andere bedrijven of openbare voorzieningen als een parkeerplaats of ontsluiting, doorslaggevend zijn voor de waardering van de nieuwe kavel. Naast deze generieke waarderingen spelen bedrijfsgebonden factoren een rol bij de beslissing om al dan niet mee te gaan in een ruil zoals betere benuttingsmogelijkheden voor een specifieke bedrijfsvoering nu of in de toekomst.

Tot slot kan het zijn dat op projectniveau sprake is van een positieve businesscase maar dat deze voor een van de eigenaren negatief is. Het gaat dan om het verdelen van de toegenomen waarde op projectniveau.



**Figuur 3** De inbreng- en toedelingswaarden en kosten

## 8. Wat is de rol van de overheid bij een transformatie?

De rol van de gemeente bij de inzet van het instrument Stedelijke kavelruil is afhankelijk van of er een positieve business case is. Vervolgens varieert de rol afhankelijk van de ambities van de gemeente met het gebied.

De eenvoudigste rol is de situatie waarin de gemeente voor het gebied geen transitie voorstaat. De rol voor de gemeente is die van informatievoorzieners in geval van krimpgebieden. Bij groei zal de gemeente iets actiever faciliteren.

Transitie van verouderde bedrijventerreinen, kantoorlocaties of winkelgebieden naar een bestendige toekomstige functie vraagt hoge kosten voor herstructurering. Datzelfde geldt voor transitie en mogelijke sloop van woonlocaties in krimpgebieden.

| Positieve businesscase is | Gebiedssituatie |         |
|---------------------------|-----------------|---------|
|                           | Groei           | Krimp   |
| Ambitie overheid          |                 |         |
|                           |                 |         |
| Geen transitie            | Aanwezig        | Afwezig |
| Transitie                 | Mogelijk        | Lastig  |

| Rol gemeente is  | Gebiedssituatie |                   |
|------------------|-----------------|-------------------|
|                  | Groei           | Krimp             |
| Ambitie overheid |                 |                   |
|                  |                 |                   |
| Geen transitie   | Faciliterend    | Informatief       |
| Transitie        | Sturend         | Sterk stimulerend |



**Figuur 4** Situationele rol van gemeente

In groeisituaties kan de waarde van een kavel met een functieverandering fors toenemen, zodat deze hoger is dan die van de oude kavel incl. de transitiekosten. In deze situatie kunnen ook de publieke kosten gedekt worden uit de waardestijging. In groeigebieden kan een positieve business case mogelijk gemaakt worden. De gemeente zal vooral sturen om de openbare voorzieningen te realiseren met een kostenverhaal, bijv. met een anterieure overeenkomst in combinatie met een (afwijk)vergunning om cherry picking te voorkomen. Dit is niet het geval wanneer er geen sprake is van groei of zelfs van krimp. De waarde van de nieuwe kavel is dan lager dan de waarde van de bestaande kavel incl. de transitiekosten. Het is lastig om een positieve business case maken. De overheid kan de business case beïnvloeden door in haar ruimtelijk orderingsbeleid in de omgeving van het transformatieproject 'schaarste te creëren'. Zo hebben de provincies Utrecht en Overijssel de planologische ruimte voor wonen en kantoren die niet is benut, geschrapt. Dit wordt 'herprogrammeren' genoemd en vindt plaats op bovengemeentelijk niveau. Op die manier kan de provincie of de gemeente risico's voor eigenaren reduceren. Wanneer dit nog niet voldoende is voor een positieve business case, zal de gemeente sterk stimulerend moeten zijn door ook financieel bij te springen. Dit zal meer moeten naarmate de business case minder positief is. Anders heeft stedelijke Herverkaveling weinig kans van slagen.



## 9. Welke stappen kent Stedelijke Herverkaveling?

De - beperkte - ervaring met Stedelijke Herverkaveling laat zien dat in de startfase vaak de eerste drie stappen vergelijkbaar zijn. Daarna is de aanpak afhankelijk van de situatie en de resultaten. Hieronder worden de eerste drie stappen beschreven.

### Stap 1 Gedeelde analyse

De eerste stap behelst een aftrap waarbij de overheid en deskundigen een beeld schetsen van de stand van zaken in een gebied voor een groep van eigenaren, huurders en andere gebruikers. Het gaat om feiten en het delen van een beeld van stagnerende en negatieve ontwikkelingen. Daarna volgt de analyse over de samenhang met de fysiek omgeving, de bebouwing en de inrichting van het gebied en de mate waarin deze aansluiten bij heden-daagse wensen en bij economische potenties. De negatieve ontwikkelingen weerspiegelen zich in afnemende bedrijvigheid, verlies aan werkgelegenheid, de leegstand, slechte kwaliteit van de openbare ruimte, klachten over overlast en negatieve waardeontwikkeling van het onroerend goed.

### Stap 2 Gedeeld perspectief

In de tweede stap worden mogelijke perspectieven geschetst van het gebied. Het gaat dan om kansen voor ontwikkeling van (nieuwe) bedrijvigheid, verbetering van ontsluiting en de kwaliteit van de openbare ruimte, parkeergelegenheid en groenvoorzieningen. Ook de benodigde inspanningen – inclusief de collectieve financiële inspanning - van belanghebbende eigenaren krijgen in dit stadium contouren.

### Stap 3 Verdieping in kleine groep

De derde stap richt zich op eigenaren die interesse tonen in een vervolg. Bij hen worden de ambities geïnventariseerd. Individuele wensen komen op tafel, evenals de bereidheid tot investering en de nadere voorwaarden. De individuele wensen worden geanalyseerd en gekoppeld aan kansrijke locaties en kavelindelingen. Een overzichtelijke groep van eigenaren brengt gezamenlijk de kansen, onzekerheden en risico's stap voor stap in kaart. Om op basis daarvan te komen tot een concreet voorstel blijkt een van de meest kritische en lastigste momenten in het proces.

Het interactief uitvoeren van een ruilsessie vraagt een omgeving waarin vertrouwen kan worden opgebouwd. Het aantal partijen zal daarom niet te groot moeten zijn, meer dan 10 partijen is niet vruchtbaar. Dan wordt ook duidelijk voor alle betrokkenen met welke inzet de verschillende partijen aan tafel zitten. Dat kunnen uiteraard meerdere groepen in een groter gebied zijn.

## 10. Wat betekent de centrale rol van de eigenaren?

Eigenaren hebben doorgaans weinig kennis van en ervaring met Stedelijke Herverkaveling en de kansen en risico's die dergelijke transacties met zich meebrengen. Duidelijk is wat de eigenaar moet inbrengen: zijn huidige kavels met de bestaande bestemming, bebouwing en inrichting. Wat ervoor terugkomt, is omgeven met onzekerheden en risico's. Dat brengt een gezonde dosis wantrouwen met zich mee. Bovendien is Stedelijke Herverkaveling een complex waarbij het verder gaat dan enkelvoudig 'geven en nemen' en het opmaken van het eigen saldo.

Stedelijke Herverkaveling kan alleen maar slagen wanneer partijen uiteindelijk vertrouwen hebben in de gedeelde visie op het eindresultaat en in het proces. Daarvoor is inzicht nodig in elkaars belangen. Het scheppen van zo veel mogelijk inzicht en helderheid helpt. Niet alleen over de meters en de kuubs, maar ook over onzekerheden en risico's.

Op basis daarvan kunnen de eigenaren de balans opmaken: Ga ik er per saldo op vooruit in waarde? Wordt hiermee mijn ambitie voldoende ingevuld en kunnen de risico's door mij voldoende beheerst worden? En is er in de onderhandeling het maximale uitgehaald? Dat laatste zal ook worden beoordeeld in relatie tot de 'winst' voor de andere partijen. Dit alles vraagt inzicht in het totale plaatje: ligging van de percelen, oppervlakte, bestemming, en ontwikkelingsmogelijkheden.

## 11. Waarom is procesbegeleiding nodig?

Gezien de grote belangen van de eigenaren, de onbekendheid met de materie en het complexe (onderhandelings-)proces kan Stedelijke Herverkaveling bijna niet zonder professionele begeleiding. Zelfs in het landelijk gebied blijkt een goede procesbegeleiding voorwaarde voor succes. Een vakkundige en ervaren begeleider weet een basisvertrouwen bij de eigenaren te scheppen en kan omgaan met hun uiteenlopende belangen. Vandaaruit kan de analyse gemaakt worden dat met een collectieve inspanning kansen kunnen ontstaan, die bij een individuele inspanning onmogelijk zijn. Natuurlijk moet de begeleider kennis en ervaring hebben met de business case, om concrete alternatieve voorstellen aan de eigenaren voor te kunnen leggen. Tot slot heeft de procesbegeleider een wezenlijke rol om namens de groep eigenaren op te treden: naar de gemeente, die de planologische mogelijkheden bepaalt en naar de overheidsorganen en nutsbedrijven die (mede) investeerder zijn in de openbare ruimte. De gezamenlijke eigenaren treden op als opdrachtgever voor de procesbegeleider.

## 12. Kan de gemeente procesbegeleider zijn?

Soms presenteert de gemeente zich als procesbegeleider bij beoogde transformatieprocessen. Dat is ongewenst omdat zij vaak ook een andere rol heeft: die van de vergunningverstrekker, die van de inrichter van de openbare ruimte of die van de handhaver. Wanneer de gemeente een Stedelijke Herverkaveling wil initiëren, kan zij de aftrap (financieel of materieel) ondersteunen om vervolgens het proces over te dragen aan die eigenaren die verder willen. In gebieden met grote potenties kan dat al zeer spoedig na de start van het proces. In de gebieden met weinig potenties, waar zich tevens een maatschappelijk probleem manifesteert, zal de bekostiging van de procesbegeleiding langer moeten leunen op de overheid. Dat is niet zonder risico: de kans bestaat dat de eigenaren langer dan nodig de kat uit de boom kijken, in afwachting van een nog beter bod van de gemeente in de vorm van een betere vergunning, meer subsidie of een betere openbare ruimte. De partijen kunnen dan aan tafel, alleen al om te voorkomen dat een andere partij er meer uitsleept.

## 13. Wat is de rol van het Kadaster?

Er is nog weinig ervaring met kavelruilen in het stedelijk gebied. Deze onbekendheid leidt tot enige terughoudendheid bij eigenaren en gemeenten om de mogelijkheden van kavelruil te verkennen. Het Kadaster heeft op dit vlak veel kennis en kunde in huis, ook vanuit de ervaring in het landelijk gebied. Het beheert het openbaar register. Voor de partijen in de kavelruil biedt het beschikken over de volledige, betrouwbare en gedetailleerde gegevens uit het Kadastraal register rechtszekerheid. Dat is temeer relevant omdat herverkaveling met meerdere partijen en kavels al snel een complexe situatie is. Het Kadaster beschikt over systemen en spelregels die kavelruil kunnen faciliteren. Zo is er veel ervaring met het organiseren van ‘wenszittingen’ voor partijen. Daaraan voorafgaande worden de rechten in de ‘lijst der rechthebbenden’ geïnventariseerd. Vervolgens kunnen de eigenaren hun wensen over het toekomstig gebruik van grond en vastgoed uiten. Op basis daarvan wordt een ‘Plan van Toedeling’ opgesteld, waarin de nieuwe (rechts)situatie wordt beschreven. De administratieve afhandeling van de herverkaveling vindt plaats in de ‘Lijst der Geldelijke Regelingen’, waarna de ‘Ruilakte’ wordt opgesteld die de notaris passeert. Het Kadaster schrijft in de openbare registers in. Het Kadaster heeft vooral een onafhankelijke, juridisch-procesmatige rol, waarin de focus ligt op het waarborgen van de rechten van eenieder in het complexe spel van ruilen voor gebiedsontwikkeling.



Figuur 5 Stappenplan ruilproces

#### 14. Hoe worden collectieve kosten toegerekend aan verschillende eigenaren?

Elke verkaveling kent collectieve kosten. Het gaat om proceskosten, kosten als gevolg van het wijzigen van de verkaveling en kosten voor beter passende openbare voorzieningen. Deze kosten vragen allereerst een kritische benadering: zijn ze echt nodig? Daarna is de verdeling van de kosten aan de orde. Bij de Stedelijke Herverkaveling is deze – ook door het ontbreken van wettelijke voorschriften – altijd open voor discussie. Een praktische aanpak verdient hier aanbeveling. Vooralsnog lijkt de aanpak met een taxatie op basis van inbreng- en toedelingswaarde – en vervolgens een kostentoerekening die hierop is gebaseerd – een werkwijze te zijn met de grootste kans van slagen. Van belang is dat elkaar wat gegund wordt. Een dergelijke praktische handelswijze wordt ondersteund uit de praktijk van het wettelijk vastgelegde GREX-kostenverhaal. Dit is een complexe aangelegenheid en ook deze biedt onzekerheden voor partijen. Nagenoeg in alle situaties kiest de private ontwikkelaar ervoor om met de gemeente vooraf een z.g. anterieure overeenkomst te sluiten waarin – het aandeel in – de collectieve kosten zijn vastgelegd.

## 15. Hoe om te gaan met free riders?

Partijen bij een hervorkaveling kunnen een verschillende urgentie hebben bij een resultaat. De stok en de wortel is voor alle partijen anders. De aanstaande regeling Stedelijke Hervorkaveling kent geen stok. De wortel bestaat vooral uit een financieel gunstig perspectief voor de betrokken eigenaren van de nieuwe situatie ten opzichte van de bestaande. Overheidssubsidies kunnen helpen, maar voorwaarde blijft dat de betrokken eigenaren het voordeel van de nieuwe situatie inzien en willen verzilveren. Een eigenaar die dit niet wil, belemmert niet alleen een goede verkaveling, maar ook de voortgang van de kavelruil van de andere deelnemers. Om te voorkomen dat vrijwilligheid verwordt tot vrijblijvendheid is het nodig op tijd afscheid te nemen van partijen die niet echt willen investeren in de nieuwe situatie. Kavelruil vraagt een forse inspanning van betrokken partijen. Om teleurstellingen te voorkomen dient tijdens het proces regelmatig gecheckt te worden of alle betrokkenen nog steeds de meerwaarde zien. Als dat niet het geval blijkt, verdient het aanbeveling om verder te gaan met alleen die eigenaren die de meerwaarde voor henzelf blijven zien. Gewaakt moet worden voor partijen die alleen maar mee blijven doen om te voorkomen dat een andere partij kansen uit de kavelruil haalt die hij er zelf niet uit haalt, de z.g. free riders. Het sluiten van overeenkomsten op cruciale go/nogo momenten met financiële verplichtingen werkt als een zeef voor de urgentie bij partijen om mee te blijven doen.

## Tien lessen uit de recente praktijk van Stedelijke Herverkaveling

1. Stedelijke Herverkaveling is een eigentijds instrument en heeft veel te bieden aan eigenaren, gebiedsontwikkeling en overheden.
2. Vrijwillige kavelruil kan alleen met eigenaren in de hoofdrol.
3. Een eigenaar stapt pas in wanneer hij een positieve business case voor zichzelf ziet.
4. Een responsieve overheid die snel helderheid schept en de wensen in de herverkaveling ondersteunt met vergunningverstrekking, met aanpassing van het omgevingsplan en met investering in openbare voorzieningen, vergroot de kans op een succesvolle herverkaveling.
5. De overheid kan de business case ook positief beïnvloeden door in haar ruimtelijk orderingsbeleid in de omgeving aan te passen alsook door financieel bij te springen. Dit zal meer moeten naarmate de business case minder positief is.
6. Kavelruil is vormvrij. Tegelijkertijd is Stedelijke Herverkaveling meestal complex. Dit vraagt een ervaren procesbegeleider. Deze werkt in opdracht van de eigenaren.
7. Eigenaren hebben weinig ervaring met Stedelijke Herverkaveling. Het bieden van rechtszekerheid door inzet van het Kadaster draagt bij aan vertrouwen in het complexe ruilproces.
8. Maak de individuele wensen van eigenaren en de (on)mogelijkheden zo snel mogelijk concreet met toedelingsplaatjes, alsook een inschatting van de kosten voor de collectieve investeringen.
9. De financiële afwikkeling van de collectieve kosten dienen eenvoudig en transparant te zijn op basis van het nut, een taxatiewaarde van de inbreng en toedeling. Vermijd ingewikkelde toerekeningsmodellen.
10. Het sluiten van overeenkomsten op cruciale go/no go momenten met financiële verplichtingen werkt als een zeef voor de urgentie bij partijen om mee te blijven doen.

## Projecten

In de afgelopen jaren zijn er op verschillende plaatsen initiatieven genomen tot herverkaveling in het stedelijk gebied. In dit deel beschrijven wij een vijftal praktijksituaties die uitgevoerd zijn of worden.

# Haamstede

## Het begin

Op het resort Haamstede stonden ca 60 vakantiehuizen uit de jaren vijftig. Het betrof type rijtjeshuis, soberheid troef. 50 Jaar later hebben eigenaren behoefte aan vrijstaande vakantiehuizen met privacy en eigentijds comfort. De wensen kunnen alleen gestalte krijgen wanneer iedereen tegelijkertijd meedoet.

## De aanpak

De vereniging van eigenaren - resort Haamstede Beheer- heeft voor de ontwikkeling een (tijdelijke) Besloten Vennootschap opgericht. Een van de activiteiten is het aankopen van huisjes. Na een aantal jaren waren ca 10 huisjes aangekocht en was er daarmee voldoende eigendom om de uitvoering te starten. Daarvoor was ook de beschikbaarheid van het collectieve eigendom van wegen en groen essentieel.

## Het resultaat

In 2011 is de akte gepasseerd van het oude naar het nieuwe grondeigendom en in 2012 konden de nieuwe comfortabele vakantiehuizen in gebruik worden genomen. Vervolgens konden de kavels die vrij waren worden verkocht.

## De rol van de gemeente

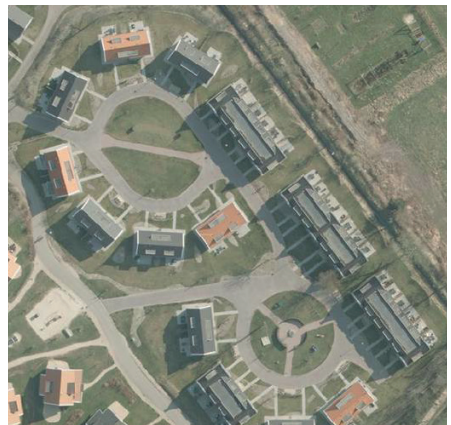
De overheid had hier geen andere rol dan het verstrekken van de omgevingsvergunningen.

## Stedelijke Herverkaveling

Het gaat hier niet meer over aan- en verkoop, over bi- of trilaterale ruilingen. Deze ontwikkeling is een Stedelijke Herverkaveling volgens de basisprincipes: de oude kavels worden vervangen door nieuwe en al het bestaande eigendom wordt samengebracht en opnieuw verdeeld. Dit leidde tot een vrijwillige verkaveling met 50 eigenaren. Belangrijke motor van de aanpak was de gedegen aanpak met de tijdelijke BV en de doorlooptijd die werd genomen om eigenaren, die geen belangstelling hadden voor deze ontwikkeling, de tijd te geven te vertrekken.

## Het Kadaster

Het gaat hier om een zeer ingrijpende wijziging in rechten bij veel partijen tegelijk. Het is daarmee zeer complex. Bij de eigenaren en deskundigen bestond onzekerheid over de vereiste wettelijke basis. Zowel voor de





Wet Inrichting Landelijk Gebied als voor het Burgerlijk Wetboek (Titel 7 van Boek 3) was het ruilen van eigendommen op een recreatieterrein een precedent. Het Kadaster is betrokken en uiteindelijk is besloten beide

trajecten te volgen. Bijkomend voordeel was dat zo ook de fiscale voordelen zeker konden worden gesteld. De directe betrokkenheid van het Kadaster bood tevens steun aan de eigenaren voor de gewenste rechtszekerheid.



| Situatie voor



| Situatie na

# Winterswijk

## Het begin

Het centrum van Winterswijk kreeg in de aanloopstraten steeds meer te kampen met leegstand van winkels. Er werden panden met hekken beveiligd. Inwoners en (winkel) bedrijven in de buurt klaagden bij de gemeente over hun leef- en werkomgeving. Het individuele probleem van de leegstand-eigenaar werd daarmee een publiek probleem.

## De aanpak

In 2006 is op een geheel andere aanpak ingezet in Winterswijk. Daaraan voorafgaande werd bij de ontwikkeling in het centrum gewerkt met PPS-overeenkomsten met enkele vastgoedeigenaren. Steeds meer bleek dat deze aanpak draagvlak ontbeerde bij inwoners en lokale ondernemers en in de gemeenteraad. Vanaf 2006 koos de gemeente voor een bottom-up aanpak, die uitgaat van de ideeën van bewoners en ondernemers. Het centrum werd verdeeld in kleinere deelgebieden. In de eerste stap werden de eigenaren van de panden met leegstand uitgenodigd. De vraag die werd voorgelegd was 'doet u mee in het bouwen aan de toekomst hier?'. Daarna werd via z.g. charrettes gewerkt; handen uit de mouwen workshops met bewoners, lokale investeerders en van buiten en creatieve denkers. Samen werden analyses gemaakt en een visie voor het deelgebied opgesteld. Zo bleek dat bestaande winkels een oude vormgeving kennen en dat men die eigentijds wil maken: ondiepe, brede winkels met



hoge plafonds in plaats van diepe smalle 'pijpenlades'. Daarbij werden kansen gezien in de groeiende groep consumenten uit Duitsland. Ook bleken er kansen voor andere functies als wonen en kleine kantoren. Het waren geen hemelbestormende ideeën, maar een rij van kleinere realistische plannen. Opgeteld gaf het een inspirerend perspectief voor het gebied. Deze aanpak is de motor van de nieuwe gebiedsontwikkeling gebleken.

## Het resultaat

Er worden stapje voor stapje resultaten geboekt: Een bedrijf vanuit het bedrijventerrein is verhuisd naar een bankgebouw in het centrum, waarbij tevens een woning is ontwikkeld. In een aanloopstraat zijn verschillende horecagelegenheden en winkels

neergestreken. Leegstaande, incurante panden zijn gesloopt en herontwikkeld. Ook is er een museum met schilderijen van Mondriaan geopend. Kleine pareltjes die voor het gebied een keerpunt betekenen naar de toekomst. Deze aanpak is in 2015 gecontinueerd toen bij het Rijksvastgoedbedrijf een leegstaand belastingkantoor leegkwam te staan. Van de 8 potentiële ruilen zijn in 2016 direct twee daadwerkelijk geëffectueerd

### De rol van de gemeente

De gemeente heeft voor de opzet en de uitvoering van de aanpak een ervaren stedenbouwkundig bureau ingehuurd. Niet alleen omdat de gemeente in 2006 kennis en ervaring ontbeerde bij het bottom-up werken, maar ook omdat inwoners hun idee sneller delen met ervaren externe procesbegeleiders. De resultaten van de charrettes zijn uitgewerkt en door de raad vastgesteld. Draagvlak was geen probleem, in tegenstelling tot bij de aanpak van vóór 2006. De gemeente stelt geen subsidie beschikbaar voor private ontwikkeling. Wel investeert de gemeente in de aanliggende openbare voorzieningen, zoals parkeren en groen, in afstemming op de wensen van inwoners en ondernemers. De gemeente biedt vertrouwde continuïteit aan haar inwoners en ondernemers. Dat gaat niet alleen over kennis over de ruimtelijke inrichting en marktontwikkelingen, maar ook over het inzicht in de belangen en drijfveren van de

betrokken vastgoedeigenaren, eigenaar-ondernemers, huurders en inwoners.

De gemeente past maatwerk toe met de waardering van het vastgoed. Daarin is geen vastomlijnde benadering. De ene keer is dat de WOZ-waarde, een volgende keer biedt de verhuurwaarde een goede basis en een derde keer kan dat de taxatiewaarde zijn. Van tevoren wordt hier met partijen over gesproken en een gezamenlijk een keuze gemaakt.

### Stedelijke Herverkaveling

De insteek op het ruilen heeft de gebiedsontwikkeling een praktijkgerichte focus gegeven. Inventarisatie van de huidige situatie en wensen voor de toekomst bij eigenaren dwingt de plannenmakerij tot een andere manier van benaderen, tot het concreet maken en houden. Met een realistische bottom-up benadering blijft de aansluiting met de inwoners en ondernemers. Daarnaast wordt met ruilen een extra kans geboden om op een - geruild- perceel een passende ontwikkeling te doen. Daardoor hoeft de eigenaar niet per se af te boeken. Zeker in de krimpgebieden met minder kansen kan dat het verschil maken.

# Helmond



| Wenszitting eigenaren

## Het begin

Induma West in Helmond is een bedrijventerrein van ca 6 ha met verouderde bebouwing. In de loop der jaren zijn bedrijven die wilden en konden investeren in goede huisvesting naar elders vertrokken. De bedrijvigheid die daarvoor in de plaats is gekomen komt uit verschillende branches. Het nieuwe gebruik past niet allemaal binnen de regelgeving. Datzelfde geldt voor gebruikte reclame-uitingen. Ook zijn er brandonveilige situaties. Vanuit bedrijven is er bij de gemeente geklaagd over parkeeroverlast in de openbare ruimte, alsook over geluidsoverlast. Kortom, de problemen met de handhaving stapelen zich op. Dit alles heeft de gemeente ertoe gebracht om hier te investeren in een verbeteringsproces voor het bedrijventerrein.

## De aanpak

Allereerst is de problematiek met de eigenaren en gebruikers gedeeld, waarbij

vervolgens de route is besproken naar een wenkend toekomstperspectief. Bij het delen van de problematiek is niet alleen de handavingskwestie geduid. Ook is een scan gepresenteerd van het bedrijventerrein op 18 relevante aspecten, vanuit economisch, ecologisch en sociaal oogpunt. Het ging daarbij om zaken als werkgelegenheid, toevoeging van waarde, ontsluiting, bereikbaarheid met OV, afvalinzameling, onderlinge hinder en criminaliteit. Op basis van de scan kozen de ondernemers voor de kansen voor verbetering die prioriteit moeten krijgen. In de vervolgstap is gewerkt aan oplossingen. Allereerst zijn de ambities van de verschillende eigenaren en huurders geïnventariseerd op het gebied van grondeigendom en bedrijvigheid, zoals de wensen voor continuïteit, voor groei, voor verplaatsing en voor verkoop. Daarna is het resultaat gepresenteerd. Dat was een bijzondere stap, omdat de eigenaren nog nooit elkaars wensen en dromen hadden gedeeld.

De gemeente heeft vervolgens aangeboden het bestemmingsplan aan te passen op de nieuwe wensen. Ook is de gemeente bereid te investeren in de openbare (parkeer)ruimte, als de eigenaren ook investeren in de private omgeving. Om de wensen van de eigenaren te kunnen realiseren zijn kavelruilen, aan- en verkopen nodig. Na een half jaar moet worden vastgesteld dat de noodzakelijke grondtransacties tussen bedrijven uitblijven. Mogelijk zijn de ondernemers huiverig te investeren in de nieuwe situatie. Een groep van makelaars heeft aangeboden deze impasse te doorbreken. Zij willen daarbij de cliënten met ambities helpen vanuit een gezamenlijke set aan spelregels.

## De resultaten

Er zijn nog geen concrete gebiedsontwikkelingen gerealiseerd.

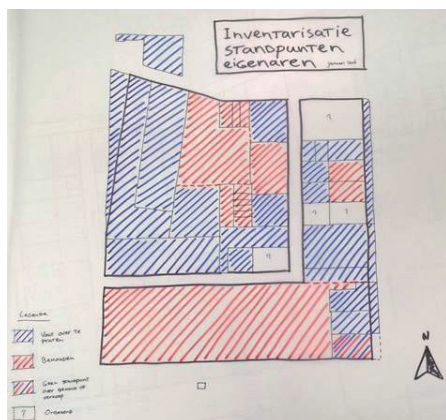
## De rol van de gemeente

De gemeente heeft een stok vanuit handhaving die zij zeer terughoudend wil inzetten. Zij heeft ervoor gekozen ruimte te geven aan een passende wijziging van het bestemmingsplan voor eigenaren die investeren in de bedrijfsruimte. Daarnaast financiert de gemeente deels de procesbegeleiding.

## Stedelijke Herverkaveling

De inzet van Stedelijke Herverkaveling heeft de eigenaren gestimuleerd na te denken over de toekomst van hun eigendom en hun

bedrijf. Ook heeft het de collectiviteit en de onderlinge afhankelijkheid benadrukt. Dit is des te relevanter omdat er weinig onderlinge commerciële relaties zijn tussen de bedrijven. De aanpak met Stedelijke Herverkaveling leidt daardoor tot onverwachte nieuwe contacten, waaruit mogelijk concrete ontwikkelingen voortkomen. Thans lijkt het ontbreken van doorzicht op de kosten van de nieuwe situatie tot stilstand te leiden.



### | Resultaat wenszitting

## De rol van het Kadaster

Ondernemers hadden behoefte aan een onafhankelijke partij om de wensen te bespreken. Op basis daarvan en van de eigen kerngegevens, heeft het Kadaster per bedrijf inzicht geboden in de 'was – wordt situatie'. Vervolgens konden, op basis van de individuele situaties, enkele varianten in de collectieve 'was – wordt situatie' gevisualiseerd worden. Daarnaast heeft het Kadaster de transacties van de laatste jaren in beeld gebracht.

# Binnenmaas

## Het begin

Reedijk is een bedrijfsterrein van ca 20 ha in de gemeente Binnenmaas. Het was voor de helft planologisch vergund. De in gebruik zijnde kavels lagen 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.

## De aanpak

Het gebied kende bij de start 8 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 – onafhankelijk – 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.

## De resultaten

Het bedrijventerrein is gerealiseerd met goed ingepaste en courante bedrijfskavels en een goede ontsluiting.

## De rol van de gemeente

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 dan die voor bedrijfsterreinen die zij voor eigen rekening aanlegde.

## Stedelijke Herverkaveling

Reedijk in de gemeente Binnenmaas is een Stedelijke Herverkaveling avant la lettre. Het betreft veel meer dan een ruil van onroerend goed. Het gaat om een complete herverkaveling en inrichting van het gebied, waarna elke eigenaar de door hem gewenste ontwikkeling kan doen. De complexiteit werd vooral veroorzaakt doordat – gegeven het feit dat de eigenaren elk andere belangen en mogelijkheden hebben – een grote collectieve investering vooraf werd vereist. De kluwen van complexiteit is ontrafeld in een helder en open proces, waarin vertrouwen is ontwikkeld. Voorwaarde is een onafhankelijke procesbegeleider die zowel de commerciële alsook de bestuurlijke aspecten kan hanteren.





# Maasbracht

## Het begin

Een vijftal scheepsreparatie-bedrijven op het ‘natte,’ bedrijventerrein (53 ha) in Maasbracht willen de kavels aanpassen aan de eisen van de tijd: De scheepslengte is afgelopen decennia fors toegenomen waardoor de kades te kort zijn. De bedrijven opereren in dezelfde markt en zijn (deels) elkaars concurrent. Ze wensen allen – de een meer dan de ander - uitbreiding in kade-lengte alsook in bedrijfsoppervlakte. Daarnaast zijn er enkele milieuoverlast-kwesties die met investeringen door bedrijven en door aanpassing van het bestemmingsplan kunnen worden opgelost.

## De Aanpak

De gemeente heeft op basis van individuele gesprekken met ondernemers een analyse gemaakt van de wens tot herstructurering en een visie ontwikkeld op het gebied. Samen met de Ontwikkelingsmaatschappij Midden Limburg en de Limburgse Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerrein is het Kadaster ingehuurd met het verzoek een aantal ruilplaatjes te maken op basis van wensen van de ondernemers. Er is geen onafhankelijke procesbegeleider.

## De resultaten

De kavelruil bood alle partijen meer mogelijkheden voor ontwikkeling. Bij het vaststellen van de voorkeursvariant van het ruilplaatje bleek dat één eigenaar de samenwerkingsovereenkomst met daarin

de afspraken voor het vervolg, niet wilde tekenen. Het betrof een grote en strategisch gelegen partij. De betreffende partij zag voor zichzelf ook zonder te ruilen voldoende mogelijkheden. De ontwikkeling is daarop stilgevallen.

## De rol van de gemeente

De gemeente heeft het Initiatief genomen en een visie gemaakt. Vervolgens wilde zij een faciliterende rol spelen door het bestemmingplan te actualiseren op basis van de wensen van de bedrijven. Ook heeft zij middelen gereserveerd voor medefinanciering van de uitbreiding van de kade. Tot slot nam de gemeente een terughoudende rol bij de handhaving van milieuoverlast.

## Het Kadaster

Op basis van wensen van de bedrijven heeft het Kadaster een aantal ruilvarianten gemaakt. Er was nagenoeg geen vrije grond; uitbreiding voor de bedrijven was nauwelijks aan de orde. Desalniettemin resulteerde de ruilvarianten in de gewenste vooruitgang per bedrijf. De kosten voor de inrichting om in de nieuwe situatie te komen bleken hoog als gevolg van de aanleg van de kade en het noodzakelijke bodemonderzoek en sanering bij gronden die van eigenaar wisselen.

## Stedelijke verkaveling

Het gaat hierover om een ruiling van gronden die gepaard gaat met het eigentijds maken



van de inrichting door de kavellengte te verhogen zowel voor het gebied alsook per bedrijf. Er is dus sprake van een gebiedsontwikkeling. Naast de evident voordelen voor bedrijven zijn er wel hoge kosten. De te verdelen koek was te beperkt en er waren geen andere waarden die toegedeeld konden worden zoals een functieverandering die attractief is. Ook na toedeling bleven de partijen elkaar concurrenten. Echter



Huidige situatie

de showstopper was dat een strategisch gelegen partij kennelijk geen urgentie had bij een verkaveling waarbij andere partijen meer vooruitgang hadden dan hem lief was. Een vrijwillige kavelruil is afhankelijk van medewerking van partijen. Juist een strategisch gelegen partij vraagt dan extra aandacht.



Eindsituatie

# Colofon

Deze publicatie is opgesteld in opdracht van het Kadaster.

Tekst: Wouter van Zandbrink en Friso de Zeeuw.

## Met dank aan

Paul van Dijk | AKRO-consult

Andries Geerse | We Love The City

Joost van der Geest | Gemeente Helmond

Robert Lautenbach | Gemeente Winterswijk

Martijn de Waard | Kadaster



