

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/162215>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-14 and may be subject to change.



Foto: Arneel Jansz

Stedelijke kavelruil en kostenverhaal: een eerste verkenning

De auteurs spitsen dit artikel toe op de (on)mogelijkheden die het nieuwe instrument stedelijke kavelruil biedt voor de huidige praktijk van faciliterend grondbeleid in locatie- en gebiedsontwikkeling.

Dr. D Muñoz Gielen en mr. dr. J.W.A. Rheinfeldt

Inleiding

Op 1 juli jongstleden heeft het Rijk het ontwerp 'Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet' (hierna: 'Aanvullingswet') vrijgegeven voor consultatie. Via deze Aanvullingswet zal de Omgevingswet worden aangevuld met regelingen die thans zijn opgenomen in de Onteiningswet, de Wet inrichting landelijk gebied (Wülg) en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Daarnaast is in paragraaf 12.5.2 van de Aanvullingswet een regeling (bestaande uit slechts drie artikelen) betreffende de 'Kavelruil in stedelijk gebied' (hierna: 'stedelijke kavelruil') opgenomen.¹ De mogelijkheden van deze nieuwe regeling worden ver-

der toegelicht in hoofdstuk 7 van de bijbehorende Nota van Toelichting (hierna: NVT). Dit artikel is toegespitst op de (on)mogelijkheden die het nieuwe instrument stedelijke kavelruil biedt voor de huidige praktijk van faciliterend grondbeleid in locatie- en gebiedsontwikkeling.

Daartoe wordt eerst de regeling stedelijke kavelruil op hoofdlijnen geïntroduceerd, om vervolgens de mogelijke toegevoegde waarde voor het bestaande instrumentarium toe te lichten. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met paragraaf 13.6 ('Kostenverhaal') van de Aanvullingswet en hoofdstuk 8 van de bijbehorende NVT. Ook worden hoofdstuk 6 van het tevens op 1 juli vrijgegeven ontwerp Omgevingsbesluit en hoofdstuk 4.5 van de bijbehorende NVT in de beschouwing betrokken.

Stedelijke kavelruil in de Aanvullingswet

Stedelijke kavelruil is een instrument dat eigenaren in een plangebied kunnen gebruiken om hun eigendommen in het plangebied te her-schikken en deze ruimtelijk en/of functioneel opnieuw in te richten. Het instrument kan daarom een rol spelen in de praktijk van locatie- en gebiedsontwikkeling waar gemeenten niet alle of geen grond in bezit hebben en een faciliterend rol willen spelen. De stedelijke kavelruil voegt aan de bestaande privaatrechtelijke mogelijkheden die eigenaren hebben om afspraken² te maken, de bijzonderheid toe dat opvolgende eigenaren en eigenaren die eerst niet bekend stonden als zodanig en waarmee dus achteraf blijkt niets te zijn overeengekomen, toch gebonden zijn aan de gemaakte afspraken.

Deze regeling stedelijke kavelruil in de Aanvullingswet is volledig gelijk aan de regeling betreffende kavelruil in landelijk gebied (opgenomen in paragraaf 12.5.1, getiteld 'Kavelruil in landelijk gebied'), zoals deze thans is opgenomen in hoofdstuk 9 van de Wet inrichting landelijk gebied (Wülg). Wanneer de Wülg wordt afgezet tegen de teksten in de Aanvullingswet valt op dat er voor het overgrote gedeelte sprake is van een vrijwel genuëlose overname van de Wülg-regeling, met het belangrijke verschil dat stedelijke kavelruil betrekking heeft op onroerende zaken gelegen binnen de bebouwde kom, terwijl de kavelruil in landelijk gebied zich geheel buiten de bebouwde kom afspeelt. Daarnaast kent stedelijke kavelruil, in tegenstelling tot haar landelijke evenknie, geen vrijstelling van overdrachtsbelasting.³

Kan deze regeling gemeenten helpen in hun praktijk van faciliterend grondbeleid in locatie- en gebiedsontwikkeling? Om dit te kunnen beoordelen hebben wij gekeken naar drie in de praktijk veel voorkomende belemmeringen en hebben wij ingeschat in hoeverre deze regeling stedelijke kavelruil gemeenten daarbij zou kunnen helpen. Het betreft de navolgende aspecten die locatie- en gebiedsontwikkeling kunnen belemmeren:

- de herschikking van onroerende zaken;
- het verhalen van de gebiedseigen kosten;
- het verhalen van de gebiedsoverstijgende kosten.

Stedelijke kavelruil en de herschikking van onroerende zaken

Het is in de praktijk vaak lastig om van alle eigenaren steun te krijgen voor de ruimtelijke en/of functionele herinrichting van een plangebied. Zittende partijen (boeren, particulieren) en ontwikkelende partijen (bouwers en ontwikkelaars die grondposities hebben verworven teneinde mee te doen aan de ontwikkeling) hebben vaak verschillende doelen en tegengestelde belangen. Zittende partijen hebben vaak geen direct belang in de ontwikkeling en kunnen wachten op het hoogst mogelijk bod voor hun grond. Ontwikkelende partijen hebben belang bij de ontwikkeling, maar lopen aan tegen de hoge verwervingskosten. Alleen in tijden van economische hoogconjunctuur (waarin de vastgoedprijzen snel stijgen) en/of wanneer overheden actief subsidiëren, financiële risico's dragen en/of de grondexploitatie voeren (eventueel in samenwerking met marktpartijen), is er voor private ontwikkelende partijen voldoende financiële 'prikkel' om de hoge financiële risico's te kunnen dragen.

Stedelijke kavelruil voegt op dit punt ons inziens weinig toe: de regeling gaat namelijk uit van unanieme overeenstemming van alle eigenaren in het plangebied. Het kabinet geeft in de NVT op de Aanvullingswet aan dat wanneer er eigenaren zijn die niet meewerken aan de ontwikkeling, gemeenten gebruik kunnen maken van de bestaande onteigeningsmogelijkheden. Hierbij wordt er ons inziens aan voorbijgegaan dat onteigening een zwaar en duur instrument is dat de

financiële haalbaarheid vaak onder druk zet en tot lange procedures leidt. Wel neemt dankzij stedelijke kavelruil het risico af dat wanneer alle eigenaren het eens worden, de afspraken toch niet doorgaan omdat rechtsopvolgers onder bijzondere titel niet gebonden zijn aan het afgesproken. Maar of dit civielrechtelijke voordeel van grote meerwaarde is, valt te bezien.

Stedelijke kavelruil en het verhalen van de gebiedseigen kosten

Het kabinet bepleit toepassing van stedelijke kavelruil in combinatie met uitnodigingsplanologie. 'Uitnodigingsplanologie' houdt volgens het kabinet in dat gemeenten een bestemmingsplan (na inwerkingtreding van de Omgevingswet, 'omgevingsplan' geheten) vaststellen met daarin meerdere uitnodigingen (bestaande uit verruimde planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden in een of meerdere locaties), waarna initiatiefnemers op de ontstane planologische mogelijkheden mogen inspelen door er het instrument stedelijke kavelruil op toe te passen en een omgevingsvergunning aan te vragen. Volgens het kabinet wordt bij uitnodigingsplanologie het omgevingsplan dus vastgesteld voorsluitend aan concrete onderhandelingen met initiatiefnemers.

Het probleem bij deze vorm van uitnodigingsplanologie is dat uit hoofde van de wettelijke regeling kostenverhaal de gebiedseigen kosten⁴ verzekerd moeten zijn bij vaststelling van de nieuwe bestemming. Dit betekent dat uitnodigingsplanologie, zoals gedefinieerd door het kabinet, de plicht met zich meebrengt voor gemeenten om de gebiedseigen kosten te ramen vooruitlopend aan de vaststelling van de nieuwe bestemming. En omdat op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan (casu quo omgevingsplan) nog onduidelijk is welke concrete bouwinitiatieven zich zullen voordoen, zullen gemeenten moeilijk de gebiedseigen kosten kunnen ramen. Dit zal in de praktijk veel problemen opleveren en de regeling stedelijke kavelruil verandert hier niets aan.

Echter, als gemeenten niet uitnodigingsplanologie toepassen zoals gedefinieerd door het kabinet, maar een traditionele organische gebiedsontwikkeling volgen, zijn de gebiedseigen kosten prima te ramen. In de traditionele organische gebiedsontwikkeling passen gemeenten bouwplannen planologisch namelijk pas in nadat een concreet bouwinitiatief zich heeft voortgedaan. Tegen de tijd dat de kosten verzekerd moeten worden (bij vaststelling van de nieuwe bestemming), is het voorgenomen bouwplan van de initiatiefnemer (en dus de stedenbouwkundige en programmatische invulling) al bekend. Gemeenten hebben dan de tijd gehad om de ruimtelijke en economische uitvoerbaarheid te onderzoeken. Dit houdt onder meer in dat men de gebiedseigen kosten heeft kunnen ramen en dat gemeenten en initiatiefnemers de tijd hebben gehad om deze kosten te verzekeren via een anterieure overeenkomst.

Stedelijke kavelruil en het verhalen van de gebiedsoverstijgende kosten

Het is goed mogelijk om in een vroeg stadium de toekomstige behoefte aan gebiedsoverstijgende kosten⁵ te voorzien en te ramen. Gemeenten ramen deze gebiedsoverstijgende kosten al vaak in meerjareninfrastructuurplannen, nota's bovenwijkse voorstellen en vergelijkbare beleidsdocumenten. De vraag is of gemeenten dan ook deze kosten daadwerkelijk kunnen verhalen.

Onder de huidige regeling kostenverhaal Wro moeten gemeenten die gebiedsoverstijgende kosten (via een exploitatieplan) publiekrechtelijk willen verhalen thans per elk specifiek exploitatiegebied nagaan of de infrastructuur toerekenbaar is aan dit exploitatiegebied (of er sprake



Foto: Shutterstock

is van een causaal verband), of dit exploitatiegebied profijt heeft van deze infrastructuur en in hoeverre dit het geval is (proportionaliteit). Dit zijn de zogenaamde p.t.p.-criteria. Gemeenten lopen thans juridische risico's wanneer ze gebruikmaken van de gebruikelijke nota's bovenwijkse voorzieningen omdat die vaak uitgaan van p.t.p. op 'systeemniveau' en niet op 'exploitatiegebiedniveau'. Deze nota's kijken op systeemniveau omdat het anders vaak ondoenlijk is om een directe relatie te leggen tussen elke voorziening en elk exploitatiegebied. Kortom: gemeenten mogen tegenwoordig maar een klein deel van de gebiedsoverstijgende kosten verhalen, terwijl na verloop van tijd alle kleine, losse ontwikkelingen bij elkaar de noodzaak doen ontstaan om te investeren in deze infrastructuur. Daarnaast kan de regeling macro-aftopping de kostenverhaalmogelijkheden verder beperken, zeker in binnenstedelijke transformatie. In traditionele organische gebiedsontwikkeling, waar gemeenten vooruitlopend op de bestemmingswijziging alvast met de initiatiefnemers mogen onderhandelen over het kostenverhaal, bestaat nog de mogelijkheid dat partijen overeenstemming bereiken over de in de nota's bovenwijkse voorzieningen voorgeschreven bijdragen, ook al zijn deze gebaseerd op p.t.p. op 'systeemniveau'. Maar als er geen overeenstemming is, dan kunnen gemeenten niets anders doen dan de kosten publiekrechtelijk trachten te verhalen, met de net genoemde beperkingen als gevolg.

Uit afdeling 13.6 Aanvullingswet ('Kostenverhaal') en de NvT blijkt dat aan de toepassing van de p.t.p.-criteria niets gaat veranderen. Binnen de Aanvullingswet is er dus nog steeds geen ruimte voor het toepassen van p.t.p. op 'systeemniveau' en dus voor een volledig kostenverhaal. Gemeenten die straks stedelijke kavelruil willen toepassen zullen dus, net zoals nu het geval is, de gebiedsoverstijgende kosten maar beperkt mogen verhalen. Sterker nog, de kostenverhaalmogelijkheden van gebiedsoverstijgende kosten worden op basis van de consultatieversie van de Aanvullingswet zelfs ingeperkt omdat gemeenten de huidige mogelijkheden van verhaal van *bovenplanse kosten* en *bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen* niet meer zullen hebben.

Wel bieden afdeling 13.6 Aanvullingswet en diens NvT de mogelijkheid om straks af te zien van de exploitatieopzet, en dit biedt kansen. Thans worden gemeenten die willen weigeren mee te werken aan planologische inpassing van een bouwinitiatief omdat de initiatiefnemer geen bijdrage wil betalen aan de kosten, geconfronteerd met hoge bestuurlijke en ambtelijke inspanning omdat gemeenten een exploitatieopzet (onderdeel van het exploitatieplan) moeten opstellen en hun weigering om mee te werken grondig moeten onderbouwen. Als straks gemeenten niet meer een exploitatieopzet hoeven te maken dan wordt het eenvoudiger om een bijdrage te eisen. De mogelijkheid

bestaat verder, volgens de NvT, om de kosten zodanig toe te rekenen aan de bouwplannen dat alsnog sprake kan zijn van verevening binnen een exploitatiegebied.

Conclusies

De regeling stedelijke kavelruil, zoals opgenomen in paragraaf 12.5.2 van de Aanvullingswet en de NvT, biedt volgens ons vooralsnog weinig meerwaarde voor de huidige praktijk van faciliterend grondbeleid in locatie- en gebiedsontwikkeling, zeker wanneer het de bedoeling is dat eigenaren in een plangebied zelf hun eigendommen ruimtelijk en/of functioneel herinrichten. Reden hiervoor is dat de regeling in essentie niets nieuws biedt ten opzichte van het huidige instrumentarium en dus leunt op het overig wettelijk kader van onteigening en kostenverhaal om de eigendommen te herschikken en het plangebied te herinrichten. Op basis van paragraaf 13.6 Aanvullingswet en diens NvT zal dit kader nog steeds onvoldoende instrumenten bieden om de huidige problemen in de praktijk van locatie- en gebiedsontwikkeling in faciliterend grondbeleid te verhelpen. Er is aldus behoefte aan een verbetering van de regeling stedelijke kavelruil in samenhang met een verbetering van de regeling kostenverhaal.

Noten

- 1 Specialist *grondbeleid, gebiedsontwikkeling, kostenverhaal*, senior beleidsambtenaar gemeente Purmerend, docent Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit GPM.
- 2 Specialist *agrarisch recht, landinrichting*, senior jurist Coutmans accountants • adviseurs, docent Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Centrum voor Notarisch Recht CNR.
- 3 De integrale tekst van de Aanvullingswet grondeigendom is te raadplegen op https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom.
- 4 Het gaat om afspraken over: samenvoegen en herverdelen van omliggende zaken, wijzigen van beperkte zakelijke rechten, ongelijke verdeling van kosten en opbrengsten en het tijdstip van effectivering van de ruiling.
- 5 De NvT op de Aanvullingswet geeft aan dat er mogelijk is, voor gevallen waarin vrijstelling van overdrachtsbelasting wenselijk is, te zijner tijd een regeling getroffen kan worden in de Wet op belastingen van rechtsverkeer. Een fiscale faciliteit voor stedelijke kavelruil is thans nog in onderzoek.
- 6 Gebiedsrijge kosten zijn kosten van infrastructuur en voorzieningen in het algemeen belang die uitsluitend het exploitatiegebied dienen.
- 7 Gebiedsoverstijgende kosten zijn kosten voor infrastructuur en voorzieningen van algemeen nut die meer dan een enkel exploitatiegebied betreffen. Het gaat om de categorieën 'bovenwijkse voorzieningen', 'bovenplanse kosten' en 'bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen' in de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro).