

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/2066/162270>

Please be advised that this information was generated on 2019-10-15 and may be subject to change.

Stedelijke kavelruil en kostenverhaal

Toepassing in de praktijk van locatie- en gebiedsontwikkeling

In dit artikel bespreekt de auteur de combinatie van instrumenten die gemeenten bij inwerkingtreding van de regeling in 2019 kunnen inzetten om een plangebied door middel van stedelijke kavelruil te ontwikkelen.

Dr. D. Muñoz Gielen¹

Inleiding

In de editie van *Grondzaken in de Praktijk* 2016, nr. 5 werd in het artikel ‘Stedelijke kavelruil en kostenverhaal: een eerste verkenning’ de mogelijke toegevoegde waarde voor het faciliterend grondbeleid geschetst van de in de Aanvullingswet (consultatieversie, vrijgegeven op 1 juli jl.) opgenomen regeling van stedelijke kavelruil (paragraaf 12.5.2 Aanvullingswet). Het kabinet beoogt met deze regeling een instrument te creëren dat eigenaren in een plangebied de mogelijkheid biedt om gezamenlijk hun eigendommen in het plangebied te herschikken 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 weinig of geen grond in bezit hebben, deze ook niet wensen aan te kopen en als publiek orgaan opteren voor een faciliterende rol. De conclusie uit het hiervoor genoemde artikel was echter dat deze regeling weinig toevoegt aan het bestaande grondbeleidsinstrumentarium en in de praktijk, als zelfstandig instrument, niet noemenswaardig veel gaat helpen om overeenstemming tussen eigenaren te faciliteren.

Gemeenten kunnen toch, om moverende redenen, stedelijke kavelruil wenselijk achten. Stedelijke kavelruil kan bijvoorbeeld een aansprekende werking hebben tussen grondeigenaren en andere belanghebbenden en hiermee ontwikkeling faciliteren. Dat komt omdat het idee op zich aantrekkelijk is en een zeker politiek en maatschappelijk draagvlak heeft. Echter, omdat de regeling weinig toevoegt aan het bestaande instrumentarium zullen gemeenten die stedelijke kavelruil wil-

len toepassen ook moeten leunen op andere, bestaande instrumenten.

Dit artikel schetst de combinatie van instrumenten die gemeenten straks, bij inwerkingtreding van de regeling in 2019, kunnen inzetten om een plangebied door middel van stedelijke kavelruil te ontwikkelen. Dit artikel gaat uit van de situatie waarin eigenaren een plangebied ruimtelijk en/of functioneel willen herinrichten maar de beoogde herschikking niet wordt toegestaan in de huidige bestemming en er dus behoefte is aan bestemmingswijziging (wijziging of afwijking van de bestaande bestemming). Hierbij maakt dit artikel een onderscheid tussen het scenario waarin sprake is van een aanzienlijke grondwaardestijging, en het scenario waarin er een lagere tot geen grondwaardestijging is. De kansen voor een succesvolle toepassing van stedelijke kavelruil zijn hiervan namelijk grotendeels afhankelijk.

Belemmeringen ontwikkeling door middel van stedelijke kavelruil

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 deze te ontwikkelen) hebben vaak verschillende doelen en tegenstelde belangen. Zittende partijen hebben vaak geen direct belang bij de ontwikkeling en kunnen wachten op het hoogst mogelijk bod voor hun grond. Ontwikkelende partijen hebben belang bij de ontwikkeling, maar lopen aan tegen hoge verwervingskosten. De regeling stedelijke kavelruil verandert hier niets aan omdat deze uitgaat van vrijwillige

overeenstemming tussen alle eigenaren.² Overeenstemming zal straks dus nog steeds noodzakelijk zijn om de gronden beschikbaar te stellen die nodig zijn voor de openbare infrastructuur, om de daaraan verbonden kosten te verhalen en om de eigendomsgrenzen zodanig te herverkavelen dat de nieuwe functies gerealiseerd kunnen worden.

Stedelijke kavelruil in scenario's van hoge grondwaardestijging

Wanneer sprake is van een functionele en/of ruimtelijke herinrichting die de grondwaarde van een locatie aanzienlijk doet toenemen, ontstaan financiële prikkels voor partijen om tot overeenstemming te komen. Bijvoorbeeld in stadsuitbreiding, waar de grond nog voor een relatief lage prijs wordt verhandeld, of in verpauperde bedrijventerreinen waarin de huidige boekwaarde ook laag is maar het ontwikkelpotentieel naar andere functies groot is.

Voorwaarde om deze financiële prikkels efficiënt in te zetten is dat gemeenten de bestemmingswijziging voorwaardelijk stellen aan de economische uitvoerbaarheid. Concreet houdt dit in dat gemeenten richting eigenaren aangeven graag het kostenverhaal privaatrechtelijk te willen afspreken in een anterieure overeenkomst. Vooruitlopend daarop dienen gemeenten in een (in eerste instantie voor intern gebruik bedoelde) ‘schaduw’ exploitatieopzet het publiekrechtelijk kostenverhaal in beeld te brengen. In het meest gunstige scenario blijkt uit deze opzet dat alle kosten publiekrechtelijk verhaald kunnen worden én dat afzonderlijke realisering door individuele grondeigenaren niet strijdig is met de fasering en de stedenbouwkundige opzet. Gemeenten hebben dan meer ruimte om voor eigenaren die niet bereid zijn anterieur te contracteren, het publiekrechtelijk kostenverhaal (nu via het exploitatieplan, straks als de Omgevingswet in werking treedt via de exploitatieregels die het exploitatieplan gaan vervangen) toe te passen.

Blijkt echter uit de schaduw exploitatieopzet dat via het publiekrechtelijke spoor de gemeente maar een deel van de kosten kan verhalen,³ dan staan gemeenten voor de keuze om óf samen met de bestemmingswijziging het exploitatieplan (straks de exploitatieregels) vast te stellen en het tekort uit eigen middelen te dekken, óf om te weigeren de bestemming te wijzigen. Deze weigering dient de gemeente wel goed te onderbouwen: uit de schaduw exploitatieopzet moet blijken dat ingeval de gemeente zou overgaan tot het vaststellen van het exploitatieplan, er inderdaad sprake zou zijn van een tekort. De gemeente kan dan richting de individuele eigenaren of de entiteit van eigenaren die een kavelruil afspreken, aangeven dat herbesteding alleen haalbaar is wanneer zij bereid zijn om alle kosten te dragen in een anterieure overeenkomst. Alleen via het privaatrechtelijk kostenverhaal kan de ontwikkeling dan alsnog financieel haalbaar worden gemaakt. De aanzienlijke grondwaardstijging in dit scenario vormt dan hopelijk een voldoende prikkel voor alle eigenaren om mee te werken.

Op dit punt is de enige directe juridische werking van de regeling stedelijke kavelruil zichtbaar: de onderlinge afspraken tussen de eigenaren (waarin de herverkaveling van de eigendommen en de eventuele wijziging van beperkte zakelijke rechten die op de eigendommen rusten en de onderlinge kostendeling wordt vastgelegd) kunnen namelijk de status krijgen van 'kavelruilvereenkomst'. Het voordeel hiervan is dat na inschrijving van deze overeenkomst in de openbare registers van het Kadaster deze een zakelijke

werking krijgt, hetgeen inhoudt dat ook opvolgende eigenaren, of eigenaren die bij inschrijving niet bekend waren in het Kadaster, aan deze overeenkomst zijn gebonden. Deze overeenkomst vormt een belangrijke pijler en randvoorwaarde voor een anterieure overeenkomst die de entiteit van eigenaren of individuele eigenaren moeten sluiten met de gemeente.⁴ De zakelijke werking van deze kavelruilvereenkomst vormt dus een waarborg dat huidige en toekomstige eigenaren gebonden (zullen) zijn aan de afspraken. Dat brengt continuïteit met zich mee en verkleint enigszins de risico's. Het kabinet beziet verder de mogelijke vrijstelling van overdrachtsbelasting.⁵

Als het toch niet lukt om met alle eigenaren te contracteren, dan kunnen gemeenten altijd meer ingrijpende instrumenten inzetten: voorkeursrecht en onteigening. Inzet van deze instrumenten brengt voor gemeenten financiële offers (kosten van grondverwerking en onteigening kunnen hoog oplopen en niet volledig verhaald worden via de gronduitgifte) en juridische risico's met zich mee (onteiningsprocedures) die de economische haalbaarheid onder druk kunnen zetten, maar onder omstandigheden wel een oplossing biedt. Hier gaan gemeenten wel steeds meer richting een actief grondbeleid optreden, hetgeen niet de bedoeling was van de wetgever toen stedelijke kavelruil werd geïntroduceerd.

Stedelijke kavelruil in scenario's van lage tot geen grondwaardstijging

Naarmate sprake is van minder grondwaardstijging zullen de financiële prikkels voor

grondeigenaren om mee te werken lager zijn, en zal de noodzaak tot dekking vanuit eigen gemeentelijke middelen en/of inzet van voorkeursrecht en onteigening toenemen. Net zoals nu het geval is met normaal faciliterend grondbeleid, zal in dit scenario de inzet van stedelijke kavelruil moeilijk zijn zonder dat de overheid directe (financiële) risico's gaat dragen en de portemonnee trekt en dus meer in de richting van actief grondbeleid optreedt.

Afsluitend

Het instrument biedt zeker psychologische meerwaarde. Het kan samenwerking opstuwten. Maar als gemeenten geen (financiële) risico's willen dragen, heeft het alleen kans van slagen bij toenemen van grondwaarden.

Noten

- 1 Dr. D. Muñoz Gielen is specialist grondbeleid, gebiedsontwikkeling en kostenverhaal en werkt als senior beleidsambtenaar bij de gemeente Purmerend en als docent aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit GPM.
- 2 Let erop dat de gemeente naast een publieke rol ook zelf als eigenaar van openbare ruimte en/of percelen kan participeren in de kavelruil en na voltooiing ook eigenaar kan worden van de nieuwe openbare ruimte en/of uitgifbare kavels.
- 3 Vaak kunnen via het publiekrechtelijke spoor niet alle kosten worden verhaald, vooral (maar niet uitsluitend) de kosten van 'gebiedsoverstijgende infrastructuur' (infrastructuur die meer dan een enkel exploitatiegebied dient, dit zijn de categorieën 'bovenwijkse voorzieningen', 'bovenplase kosten' en 'bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen' uit de Wro 2008). Zie Muñoz Gielen & Rheinfield, 'Stedelijke kavelruil en kostenverhaal: een eerste verkenning' in *Grondzaken in de Praktijk* 2016, nr. 5.
- 4 De anterieure afspraken worden gemaakt met die partijen die vooruitlopend op de wijziging van de bestemming de grond in bezit hebben of een optie hiertoe hebben gesloten met de eigenaren. Het is gemeenten geraten om afspraken te maken met partijen die werkelijk in staat zijn om de grond tot ontwikkeling te brengen, anders kunnen de afspraken achteraf onuitvoerbaar blijken.
- 5 De Nota van Toelichting op de Aanvullingswet (consultatieversie) geeft aan dat het kabinet onderzoekt of, en zo ja wanneer, een regeling getroffen kan worden in de Wet op belastingen van rechtsverkeer om grondtransacties die plaatsvinden naar aanleiding van de kavelruil vrij te stellen van overdrachtsbelasting.

Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Te koop

Bouwperceel Oostenburg
Oostenburgmiddenstraat in Amsterdam
Meer informatie: www.biedboek.nl

Ruimte voor
36.500 m²
BVO

Eigen grond
ca. 17.700 m²
aan water