

SAMENVATTING

Stedelijke herverkaveling



provincie **HOLLAND**
ZUID

Provincie Zuid-Holland

Jeroen van Schaick

Augustus 2016

Stedelijke herverkaveling



“Wij sorteren voor op de Omgevingswet door in te zetten op integraal werken samen met onze gebiedspartners. Wij willen een cultuurverandering die leidt tot een provincie die actief meedenkt. Wij willen een provincie worden die op zoek gaat naar nieuwe vormen van samenwerking om met partijen volmondig “ja” te kunnen zeggen tegen slimme combinaties van oplossingen. Daarbij denken wij constructief mee met de opgaven op gemeentelijk niveau, ook waar het gaat om herbestemming en tijdelijk gebruik. Hierbij onderzoeken wij ook nieuwe methoden zoals stedelijke herverkaveling.”

Hoofdlijnenakkoord Provincie Zuid-Holland 2015-2019

Provincie Zuid-Holland,
mei 2016,
Jeroen van Schaick

In het hoofdlijnenakkoord Zuid-Holland 2015-2019 is afgesproken dat we **nieuwe methoden zoals stedelijke herverkaveling** onderzoeken. Deze actie is ingebed in het Actieprogramma Slim Ruimtegebruik. Eerste stap is een quick scan stedelijke herverkaveling. De quick scan is een startpunt voor gesprek. Met deze quick scan in de hand wil de provincie gemeenten uitnodigen aan te geven of ze belangstelling hebben om nader onderzoek te doen en/of aan de slag te gaan met stedelijke herverkaveling en/of ervaringen te delen die zij al hebben opgedaan of aan het op doen zijn.

Deze eerste quick scan van het Actieprogramma Slim Ruimtegebruik richt zich op de mogelijkheden van het instrument ‘stedelijke herverkaveling’. De vragen die centraal stonden in deze quick scan waren:

1. Welke kennis is in de laatste vijf jaar in Nederland verzameld en ontwikkeld rondom het instrument stedelijke herverkaveling inzake de schaal van toepassing, de randvoorwaarden en de benodigde tijd voor toepassing?
2. Wat zijn aanbevelingen voor vervolgstapen rondom stedelijke herverkaveling in Zuid-Holland?

Er is voor deze quick scan literatuuronderzoek gedaan. Aanvullend zijn gesprekken georganiseerd met experts en collega's. Vervolgstap van de quick scan is in ieder geval een uitnodiging aan gemeenten of – en zo ja hoe – zij interesse hebben in de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling; en de rol van de provincie daarbij.

Stedelijke herverkaveling kent veel definities. In de kern gaat het om een proces waarbij partijen vrijwillig grond- of vastgoedposities ruilen waardoor een nieuwe ruimtelijke structuur van eigendomsposities ontstaat waarbij publieke en/of private belangen beter gediend zijn dan in de oude situatie. In de voorbereiding van de Omgevingswet is door het Rijk gekozen een Aanvullingswet Grondeigendom op te stellen waar een privaatrechtelijke regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling mogelijk wordt gemaakt.

Uit de quick scan blijkt dat het aandachtsgebied en de doelstellingen die geassocieerd worden met stedelijke herverkaveling nauw aansluiten bij de doelen van het Actieprogramma Slim Ruimtegebruik. Recente literatuur wijst onder andere op de relevantie bij leegstandkwesities. Ook verwachten experts dat stedelijke herverkaveling meerwaarde heeft bij vastgelopen en/of moeizame processen van binnenstedelijke of binnendorpse herontwikkeling. Er zijn nog veel vragen en er wordt volop geëxperimenteerd. Er is geen vast recept dat werkt en in de literatuur wordt ook gewaarschuwd voor ‘instrumentalisme’: stedelijke herverkaveling als oplossing op zoek naar een probleem. Stedelijke herverkaveling lijkt een kwestie van leren door doen en van zoveel mogelijk ervaringen uitwisselen. Vanuit het wetgevingstraject is inmiddels bekend dat er geen extra ‘stok achter de deur’ wordt ingebouwd, zoals deze bekend is uit wetgeving rondom bedrijfsinvesteringszones en herverkaveling in het landelijk gebied. Hiervoor wordt teruggegrepen op bestaande wetgeving rondom bijvoorbeeld onteigening. Ook zonder specifieke, dwingende wetgeving blijven er veel mogelijkheden over, maar dat vereist (net als bij door wetgeving gesteunde processen overigens) een stevige (tijds)investering van betrokken partijen. Provincies worden in de literatuur en bij casusbeschrijvingen zelden of nooit als partij genoemd.

Op basis van concrete casussen is een beeld te schetsen van de wensbeelden, beelden over toepassingsmogelijkheden, succes- en faalfactoren en de randvoorwaarden die nodig zijn om stedelijke herverkaveling te laten slagen.

Wensbeelden

- Met name voor detailhandel en op bedrijventerreinen wordt veel hoop gevestigd op stedelijke herverkaveling als instrument waarmee zowel private als publieke belangen worden gediend. Er zijn echter nog weinig 'geslaagde' casussen voor handen.

Beelden van toepassing van het instrumentarium

- Elke casus blijkt maatwerk; investeren in inzicht van de specifieke belangen en partijen in een gebied is een belangrijke succesfactor.
- Vrijwillige herverkaveling is de norm; onteigening is laatste redmiddel bij dwarsliggende eigenaren.
- Stedelijke herverkaveling lijkt het meest relevant als onderdeel van een bredere mix van instrumenten die ingezet worden bij gebiedsontwikkeling of gebiedstransformatie.
- Het is cruciaal om met de alliantie die aan een stedelijke herverkaveling werkt goed na te denken over alle fasen van het proces. Doorslaggevend daarbij zijn: goede afspraken over kostenverdeling, het oppakken van de rekening voor proceskosten, nadenken over wie start met ruilen en hoe om te gaan met in- en uitstappers.

Succes- en faalfactoren

- Zorg dat er niet te veel eigenaren zijn in het proces - deel een opgave zo nodig op in deelgebieden.
- Een lage vastgoedwaarde kan urgentie bij eigenaren verhogen en kan daarmee een succesfactor zijn. Een hoge vastgoedwaarde kan daarentegen een 'bottleneck' zijn.
- Onderzoek of er een waardesprong mogelijk is. Als er geen verdien- of investeringspotentieel is, is inzetten op stedelijke herverkaveling voor overheden trekken aan een dood paard.
- Vastgoed- of grondeigenaren die geen binding met het gebied hebben (zoals buitenlandse investeerders) kunnen een 'bottleneck' vormen.
- Succes is niet per definitie af te meten aan het wel of niet inzetten van het instrumentarium. Een succes kan ook zijn dat een eigenaar ervoor kiest om het vraagstuk via eigen investeringen en transacties op te lossen.
- Zorg tussentijds of met kleine, relatief simpele gebiedsprocessen ook voor zichtbare successen en resultaten op korte termijn.
- Waak voor de neiging om je met stedelijke herverkaveling bij voorkeur te richten op complexe processen met veel eigenaren. Niet het instrument 'stedelijke herverkaveling', maar procesmanagement en gebiedsvisie zijn dan veel belangrijkere factoren.
- Te veel integraliteit werkt zeer remmend op een stedelijk herverkavelingsproces. Als integrale gebiedsontwikkeling het primaire doel is, zijn andere instrumenten eerst aan de orde.
- Politieke wens en wil kan een succesfactor zijn, bijvoorbeeld als deze zich vertaalt in het beschikbaar stellen van subsidie.

Randvoorwaarden

In de literatuur worden de volgende randvoorwaarden voor geslaagde stedelijke herverkaveling genoemd.

Commitment bij belangrijkste eigenaren - Bij alle projecten moeten de belangrijkste eigenaren het nut van de verpakking inzien. Een eventuele wettelijke regeling is bedoeld om een minderheid over de streep te trekken.

Organisatiekracht en volhoudendheid - Hoewel het in de literatuur niet sterk naar voren komt, blijkt uit de beschrijving van casussen dat de mate waarin partijen in een gebied elkaar en andere belanghebbenden weten te mobiliseren en organiseren, belangrijk is voor een succesvolle herverkaveling. Het is geen kwestie die in een maand is geregeld.

Vaak lijkt het te gaan om processen van minimaal een jaar.

Kritische schaal - Over het algemeen richt herverkaveling zich op het schaalniveau tussen straat/blok en op buurtniveau (locaties voor gebiedsontwikkeling). Het gaat om de korrelgrootte van integrale, stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze is niet scherp af te bakenen. Een kleine korrel van enkele panden is vaak op te lossen zonder stedelijke herverkaveling. De maximale maat is moeilijk in te schatten. Het gaat om dat wat nog behapbaar is als gebiedsproces. In Japan is een voorbeeld bekend van 500 woningen met particulier grondeigendom. Naast ruimtelijke schaal speelt dan ook het aantal grond- en vastgoedeigenaren op die schaal ook een belangrijke rol.

Zorgvuldigheid bij gemeentelijke besluitvorming - De Commissie Stedelijke Herverkaveling (2014) adviseert aan gemeenten om, voorafgaand aan de vaststelling van een ruilplan, na te gaan of aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Is er sprake van een voldoende grote meerderheid?
- Is de minderheid voldoende beschermd?
- Is voldoende getracht het met de minderheid eens te worden?
- Is voldoende getracht het eens te worden met huurders van bedrijfsruimten?
- Is er een positief saldo?
- Is de uitvoering voldoende verzekerd?
- Is de herverkaveling in het algemeen belang?
- Voldoen Ruilplan en onderliggende Lijst Geldelijke Regelingen aan de wettelijke eisen?

Wettelijke kaders - In de ontwikkeling van beleid en wetgeving voor grondzaken – mede in het kader van de Omgevingswet – wordt wet- en regelgeving ontwikkeld voor stedelijke herverkaveling.

In Nederland spelen volgens het Kadaster ongeveer 100 initiatieven van of verkenningen naar stedelijke herverkaveling. Daarbij richt ongeveer de helft zich op detailhandel (m.n. leegstandsproblematiek), een kwart op bedrijventerreinen en de rest op gebieden met ander gebruik of functie zoals kantoren of wonen. De nadruk op detailhandel weerspiegelt de urgentie van de problematiek rondom detailhandel. Het aantal initiatieven van gemeenten of andere stakeholders om in Zuid-Holland te experimenteren blijft achter. In de provincie Gelderland heeft een proefprogramma plaatsgevonden rondom stedelijke herverkaveling. In de provincie Overijssel loopt een onderzoek naar het instrument. De bevindingen duiden op het belang van het inbedden van stedelijke herverkaveling in een brede instrumentenmix en goed procesmanagement; ook leiden de bevindingen daar tot de waarschuwing niet té grote en complexe gebiedsprocessen op te lossen met (alleen) stedelijke herverkaveling.

Het is op basis van het literatuuronderzoek nog moeilijk in te schatten welke bestuurlijke, financiële en procedurele kansen en risico's verbonden zijn aan een rol van de provincie bij stedelijke herverkaveling. Dat zal sterk afhangen van de verwachtingen van gemeenten.

Mogelijke risico's zijn:

- (a) Andere belangen en instrumenten van de provincie zijn in het spel, bijvoorbeeld subsidies of regelgeving voor bedrijventerreinen, wat een neutrale faciliterende rol in de weg kan staan.
- (b) Succes van het instrument is moeilijk meetbaar en soms contra-intuïtief: het niet inzetten van het instrument kan een succes zijn; ondernemers kunnen ook zonder het formele instrument tot optimalisatie van hun onderlinge posities in een gebied komen.

- (c) Instrumentalisme: met het instrument in de hand op zoek gaan naar een probleem in een gebied. Daarmee kan het bredere beeld van een ontwikkeling – daar waar het echt om gaat – uit het oog verloren te worden. Stedelijke herverkaveling moet altijd als onderdeel van een brede mix van instrumenten gezien worden.
- (d) Onderschatting looptijd en financiële complexiteit.
- (e) Te veel inzetten op stedelijke herverkaveling bij de grote, complexe gebiedsprocessen, terwijl stedelijke herverkaveling vaak beter past bij kleinere gebiedsprocessen.

In verschillende fases van stedelijke herverkaveling passen verschillende rollen van de overheid. De gemeente is hierin als eerste aan zet. In onderstaande tabel zijn de mogelijke rollen van de provincie in beeld gebracht. Nadere verkenningen zullen moeten uitwijzen of er behoefte en wil is om deze rollen in te vullen.

Fase van stedelijke herverkaveling	Suggesties van experts voor <u>mogelijke</u> rol provincie	Aandachtspunten	Bestaande voorbeelden rol provincie
Initiatieven op gang brengen	Kennis delen, ruchtbaarheid geven aan het instrument en praktijkvoorbeelden van elkaar laten leren	Verwachtingsmanagement over rol provincie; scherp doorvragen naar de werkelijke vraag en behoefte bij een initiatief Lead laten bij marktpartijen en initiatiefnemers Stedelijke herverkaveling inbedden in breed palet van instrumenten	Kennisprogramma's andere provincies, kennisprogramma Kadaster Betrokkenheid provincie Zuid-Holland bij casus Bodegraven-Reeuwijk
Gebiedsagenda & uitgangspunten opstellen	Faciliteren van het proces; met name als sprake is van experimenteerfase, zodat geleerd kan worden voor andere casussen	Initiatief laten bij marktpartijen Niet op stoel van de gemeente gaan zitten Duidelijk zijn over visie en belang van de provincie in het gebied; open houding (uitgestoken hand) gestalte geven Goede koppeling met reguliere beleidsuitvoering; integraliteit	Onbekend
Varianten voor de herverkaveling via 'wensen en belangen op tafel'	Inzetten of overbrengen kennis van de provincie rondom Mutual Gains Approach (MGA) Faciliteren proces met experts, procesmanager en/of proceskosten	Als provincie open zijn over eigen belangen (beleid, subsidies, meerdere petten op?)	Werkwijze pilots Actieprogramma Slim Ruimtegebruik; Vraaggerichte Aanpak Bedrijven-terreinen
Ruilplan	Afstemmen met regelgeving en beleid van de provincie	Aandacht voor zowel korte als lange termijn	Onbekend
Ruilproces i.r.t. grond- en vastgoedexploitatie	Organiseren leerproces en leermomenten Onderzoeken mogelijkheden om processen te faciliteren met langdurig procesmanagement. Onderzoeken van de mogelijkheid tot het dragen van eventuele proceskosten Onderzoeken van de optie om mee te investeren, evt. in de vorm van een transformatiefonds Afstemmen met beleid en regelgeving	Extra aandacht als provincie partij is in de exploitatie Verwachtingsmanagement: geen grote broek aantrekken als provincie Hogere bestuurlijke en financiële risico's vereisen grondige risicoanalyse	Onbekend

Vormgeving van het proces als geheel	Ondersteunen met kennis en procesgeld. Onderzoeken van het opzetten transformatiefonds als vliegwiel voor ontwikkeling	Heldere afbakening van betrokkenheid van de provincie en doel daarvan Niet op stoel van gemeente of marktpartijen gaan zitten Stedelijke herverkaveling inbedden in brede set van instrumenten Afstemmen met proces van regionale programmering (wonen, kantoren, detailhandel)	Onbekend
--------------------------------------	---	--	----------

Vervolg van de quick scan

We zien stedelijke herverkaveling als één van de mogelijke instrumenten bij gebiedsopgaven. Daarbij staat de gebiedsopgave centraal. We positioneren het instrument als onderdeel van een bredere instrumentenkoffer, waaruit geput kan worden als gebiedsopgaven daartoe aanleiding geven.

Binnen de provincie communiceren we de beschikbare kennis over werkwijze en wettelijke instrumenten van stedelijke herverkaveling. We zetten daarbij vooral in op het leren tussen gemeenten onderling.

Indien gemeenten de provincie benaderen met een gebiedsopgave, bekijken we de relevantie van stedelijke herverkaveling in samenhang met of in vergelijking tot andere instrumenten. We bekijken per casus/pilot welke rol gemeenten voor de provincie zien bij een gebiedsopgave en welke rol de provincie in het proces kan spelen. Mogelijke rollen zijn: het doen van onderzoek, leren van elkaar, concreet experimenteren, faciliteren van het proces en de inzet van experts – eventueel ondersteund met procesgeld van de provincie.

Als blijkt dat stedelijke herverkaveling een passend instrument is voor een concrete, uitgewerkte vraag van initiatiefnemers, ondersteunen we met procesgeld enkele pilots voor de totstandkoming van een 'ruilpropositie' voor stedelijke herverkaveling.

We zijn in gesprek met gemeenten die belangstelling hebben voor het instrument stedelijke herverkaveling. We bezien of zij kennis in huis hebben die voor anderen interessant is, wat de gebiedsopgave is en of stedelijke herverkaveling daarbij past. We bekijken gezamenlijk welke rol de provincie in deze processen kan spelen. We zetten bij stedelijke ruilverkaveling de private partijen in de 'lead'. We stappen als provincie niet in een proces als de ondernemers zich niet verbonden voelen en tonen.

We organiseren kennisuitwisseling tussen provincies onderling over de provinciale rol bij stedelijke herverkaveling c.q. instrumenten voor binnenstedelijke ontwikkeling.

Colofon

SAMENVATTING

Stedelijke herverkaveling

Adri Bom-Lemstra – bestuurlijk opdrachtgever

Albert Koffeman – ambtelijk opdrachtgever

Jeroen van Schaick – auteur

Bas Holten – omgevingsmanagement

Gerda Meijer, Lida Garnier, Boudewijn Kuijl,
Sjoerd Lubbers en Henk Kats hebben input geleverd en
deelgenomen aan het ronde tafel gesprek met Kadaster
en PASbv.

Johan Groot-Nibbelink en Guido Kuijer hebben input
geleverd vanuit het Kadaster. Chantal Robbe vanuit
PASbv.

Provincie Zuid-Holland

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

www.zuid-holland.nl

Ontwerp en productiebegeleiding

Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland

161000231



161000231

Samenwerken aan
SLIM RUIMTEGEBRUIK
in Zuid-Holland