stimuleringsfonds creatieve industrie

provincie Gelderland

Radboud Universiteit

Het Noordzuiden

Kadaster

Leren van stedelijke kavelruil in Gelderland

Lessen en ervaringen van het Gelderse proefprogramma Stedelijke Kavelruil

Juli 2017

Radboud Universiteit
Het Noordzuiden
Kadaster
i.s.m.
Oost NV
Bank Nederlandse Gemeenten – Gebiedsontwikkeling

Voorwoord

Niemand zal betwisten dat het vitaal houden van onze steden en dorpen een belangrijke opgave is. Als provincie vinden wij het belangrijk om partijen te ondersteunen bij het ontwikkelen en delen van kennis die hieraan bijdraagt. Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument dat we in de toekomst kunnen inzetten bij het vitaal houden van stad en dorp. Het instrument wordt naar verwachting geïntroduceerd met de Omgevingswet, maar er is nog weinig ervaring met de inzet en werking ervan in de praktijk. Daarom zijn wij in 2015 met de Radboud Universiteit, Noordzuiden en het Kadaster enthousiast aan de slag gegaan met een proefprogramma Stedelijke Kavelruil.

Ik hoop dat we door onze bijdrage aan het proefprogramma de kennisontwikkeling over dit instrument en de individuele projecten verder hebben kunnen brengen. Zelf hebben wij door het meedraaien in de 6 pilots en deelname aan de masterclasses onze kennis over stedelijke kavelruil in ieder geval kunnen vergroten. Wij zullen deze kennis via het programma SteenGoed Benutten inzetten voor andere projecten en gaan aan de slag met de lessen en aanbevelingen. Wij dagen u uit dit ook te doen.

Wij zien stedelijke kavelruil niet als dé oplossing, maar als één van de instrumenten in de onze gereedschapskist bij complexe gebiedsontwikkelingen.

Naast de meer praktische werking van het instrument zien wij ook een belangrijke meerwaarde voor stedelijke kavelruil als katalysator. Inzet van het instrument stedelijke kavelruil brengt de nodige dynamiek en dialoog in een gebied op gang en kan daarmee de basis vormen voor een meer organische gebiedsontwikkeling.

Tot slot ben ik verheugd dat het Rijk en het Kadaster met het landelijke Stimuleringsprogramma Stedelijke kavelruil de kennisontwikkeling verder vorm geven. Daarbij is het goed om te zien dat drie pilots in het landelijke programma voortkomen uit het Gelderse proefprogramma. De provincie zal het Stimuleringsprogramma met interesse volgen en de opgedane kennis waar mogelijk ontsluiten en toepassen.

Veel leesplezier en succes met de toepassing in uw dagelijkse praktijk!

Josan Meijers
Gedeputeerde Ruimte
Provincie Gelderland

Inhoud

Over het proefprogramma Stedelijke Kavelruil **5**

1. Stedelijke kavelruil: wat is het? **6**
Praktijkpilot Doetinchem – centrumgebieden De Veentjes en Dr. Huber Noodtplaats 8

2. Stedelijke kavelruil en grondbeleid **10**
Praktijkpilot Zevenaar – bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar 14

3. Scope en waardecreatie **16**
Praktijkpilot Ermelo en Harderwijk – vakantieparken in Tonselse Veld 18

4. Proces van samenwerking **20**
Praktijkpilot Apeldoorn – centrumgebied Marktstraat en Beekstraat 22

5. Rol en positie van overheden **24**
Praktijkpilot Arnhem – centrumlocatie Hennes & Mauritz 26

6. Financiering en risico's **28**
Praktijkpilot Zutphen – bedrijventerrein De Mars 30

7. Basisdilemma's en doorwerking **32**

Overzicht producten **36**

Colofon **37**

Dr. Huber Noodtplaats - Doetinchem

Beekstraat - Apeldoorn

Over het Proefprogramma Stedelijke Kavelruil

Deze notitie gaat over de lessen en ervaringen met het instrument stedelijke kavelruil in concrete praktijkpilots in enkele Gelderse gemeenten. Deze notitie is het eindresultaat van het proefprogramma Stedelijke Kavelruil in Gelderland. Dit proefprogramma is in 2015 geïnitieerd door de Radboud Universiteit, bureau Het Noordzuiden en het Kadaster in samenwerking met de provincie Gelderland en zes Gelderse gemeenten, mede ondersteund door het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.

Het proefprogramma Stedelijke Kavelruil bestaat enerzijds uit het uitvoeren van concrete praktijkpilots en anderzijds activiteiten voor kennisontwikkeling en -uitwisseling.

In het programma zijn zes praktijkpilots uitgevoerd waarbij de (on)mogelijkheden van het instrument vrijwillige stedelijke kavelruil zijn verkend als bijdrage aan het oplossen van stedelijke gebiedsopgaven. Het gaat hier enerzijds om opgaven rond groei, leegstand en vernieuwing in binnensteden (Doetinchem, Apeldoorn, Arnhem) en anderzijds om vitaliteit en herstructurering van gemengde bedrijventerreinen (Zevenaar, Zutphen). De herontwikkeling van vitale vakantieparken op de Noord-Veluwe is een specifieke opgave binnen het proefprogramma. De praktijkpilots zijn representatief voor de opgaven die zich afspelen in veel steden en dorpen en van de resultaten kan een voorbeeldwerking uitgaan. Met de pilots lopen we vooruit op de wettelijke regeling voor stedelijke kavelruil die naar verwachting deel zal uitmaken van de toekomstige Aanvullingswet Grond en Eigendom. Het werkteam van het proefprogramma, bestaande uit de Radboud Universiteit, bureau Het Noordzuiden en het Kadaster, heeft intensief gewerkt aan de uitvoering en ondersteuning van de praktijkpilots. Hiervoor is bij enkele pilots ook samengewerkt met ontwikkelingsmaatschappij Oost NV en de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG-GO).
In de beginfase is een zorgvuldige verkenning uitgevoerd onder 13 potentiële cases. Op basis van het Verkenningenrapport zijn 6 kansrijke pilots geselecteerd. De uitwerking van de pilots is uitgevoerd in directe samenwerking met private eigenaren, ondernemers en de betreffende gemeente (ambtelijk en bestuurlijk). Van iedere pilot is een zelfstandige rapportage gesteld – een ruilpropositie – waarin de resultaten van de pilot in detail zijn uitgewerkt en beschreven.

In combinatie met de praktijkpilots heeft het werkteam een samenhangend programma voor kennisontwikkeling en -uitwisseling uitgevoerd. De tussentijdse resultaten en inzichten van de pilots zijn met en tussen provincie en gemeenten gedeeld. Tevens zijn diverse kennisbijeenkomsten rond specifieke thema's georganiseerd in de vorm van Bestuurlijke en Ambtelijke Masterclasses. Hiernaast zijn bijeenkomsten en presentaties gegeven aan Gelderse Statenleden, het Jaarcongres van de provincie Gelderland en diverse bijdragen geleverd aan externe symposia en congressen in het land.

De Mars - Zutphen

Hengelder - Zevenaar

1. Stedelijke kavelruil: wat is het?

Stedelijke herverkaveling of stedelijke kavelruil, zoals het instrument wordt aangeduid in de (toekomstige) wettelijke regeling, is een instrument waarmee op vrijwillige basis van eigendom geruild kan worden in een stedelijke omgeving. Het stelt eigenaren van grond en vastgoed in staat om tot een efficiëntere kavelindeling te komen om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken.

Traditionele gebiedsontwikkeling werkt niet meer
Gebiedsontwikkeling is in ons land fundamenteel veranderd. Na jaren van actief grondbeleid hebben veel gemeenten zelf gronden verworven met alle financiële risico's van dien. Veel gemeenten kamp(t) en met renteverliezen van niet nu of niet meer ontwikkelbare gronden. In dit tijdgewricht mogen we geen grootse (voor)investeringen in grondaankopen meer verwachten. Geen enkele partij wenst of is in staat om nog grote verwervingen te doen van grond en/of vastgoed. Veel zal juist afhangen van lokale eigenaren van grond en vastgoed, die geworteld zijn in het gebied, vaak jarenlang al hier verblijven, en de urgentie voelen om de kwaliteit van het gebied 'aan te pakken'. Stedelijke kavelruil kan nieuwe kansen bieden. Stedelijke kavelruil is een alternatieve, innovatieve strategie voor de grote, risicovolle grondverwervingen. Het instrument stedelijke kavelruil is het equivalent van de bekende agrarische ruilverkaveling, maar dan toegepast in het stedelijk gebied.

Werking van het instrument
Essentie is dat lokale eigenaren samen hun grond en vastgoed inbrengen, en vanuit een collectief perspectief, tot gedeeltelijke herverdeling en ruiling van grond en vastgoed kunnen overgaan (zonder dat hiermee grote voorinvesteringen gemoeid zijn). Nadat de inrichting van het gebied is aangepast om de gewenste (her)ontwikkeling te realiseren, ontvangen alle eigenaren opnieuw een grondpositie in het gebied, naar rato van (de waarde van) hun oorspronkelijke bezit. Indien de ene eigenaar na herontwikkeling in verhouding een groter deel van het gebied gaat ontwikkelen, terwijl een andere eigenaar een kleiner deel krijgt toegewezen, vindt compensatie plaats van de ene naar de andere eigenaar. Een deel van de grond wordt gereserveerd voor infrastructuur en openbare ruimte. De eigenaren delen gezamenlijk de kosten en de opbrengsten van de herontwikkeling. Hierdoor kunnen ook de incourante locaties worden aangepakt, en alternatieve oplossingen voor ontsluiting en parkeren ontstaan, of ruimte worden gemaakt voor groeiers en blijvers in het gebied. Dit herverdelen van grond en vastgoed kan het ontwikkelingsproces een nieuwe impuls geven.

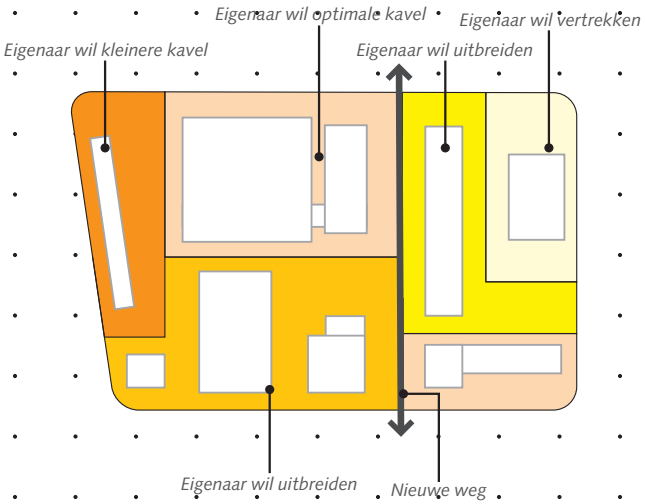
Meerwaarde van stedelijke kavelruil
Stedelijke kavelruil vindt echter alleen plaats op basis van vrijwilligheid van alle betrokken eigenaren en kan niet verplichtend worden opgelegd. De gemeente kan wel overwegen om overige eigenaren te onteigenen ter ondersteuning van een voorstel voor kavelruil die door een groot aantal eigenaren in een gebied wordt voorgesteld. Hiervoor gelden dan de wettelijke voorschriften voor onteigening.
Een aantal belangrijke voordelen:

- praktische aanpak van belemmerende eigendomsposities;
- efficiëntere gebiedsontwikkeling door het ruilen van gronden;
- beter financieel resultaat door lagere verwervingskosten en rentelasten;
- waarde creëren in grond en vastgoed en dit voor het gebied behouden;
- heldere afsprakenkaders voor privaat-private samenwerking.

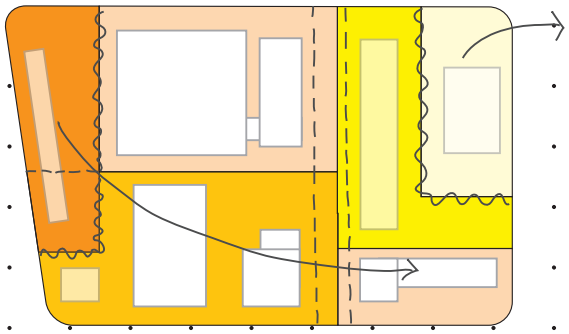
Stedelijke kavelruil in de praktijk uitproberen
Het instrument biedt de overheid extra mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid in versnipperde, complexe eigendomssituaties waarmee binnenstedelijke ontwikkelingen vaak van doen hebben. Dat betekent ook dat overheden financiële, juridische en procesmatige risico's met betrekking tot de verwerving van grond niet (alleen) hoeven te dragen.

In Nederland staat het werken met stedelijke kavelruil nog in de kinderschoenen. In het buitenland is stedelijke kavelruil al langer gangbaar. In Duitsland is dit bijvoorbeeld bekend onder het begrip 'Bauland Umlegung' en in Spanje spreekt men van 'reparcelación'. In ons land groeit inmiddels ook de behoefte om concrete ervaringen met stedelijke kavelruil op te doen in de praktijk, vooruitlopend op de wettelijke regeling die in de maak is. Dat was ook reden voor de provincie Gelderland en de pilotgemeenten om samen te werken in het proefprogramma Stedelijke Kavelruil. Bewust 'proefprogramma' genoemd om experimentele karakter van oefenen en uitproberen te benadrukken. Het doel van het proefprogramma is tweeledig: enerzijds concrete praktijkpilots met private eigenaren en gemeenten uitvoeren om praktijkervaringen op te doen. Anderzijds de kennisontwikkeling en –uitwisseling over stedelijke kavelruil met en tussen de gemeenten organiseren. Er is relatief nog weinig bekendheid, kennis en ervaring bij gemeenten, terwijl de grondslag van het instrument stedelijke kavelruil inmiddels wordt vastgelegd in de nieuwe Omgevingswet, de aanvullingswet Grond en Eigendom, die naar verwachting in 2019 in werking zal treden.

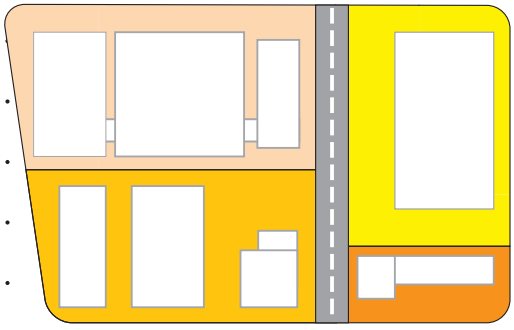
Uitgangssituatie



Herverdeling en ruiling



Resultaat na kavelruil



DOETINCHEM

CENTRUMRANDGEBIEDEN DR. HUBER NOODTPLAATS EN DE VEENTJES

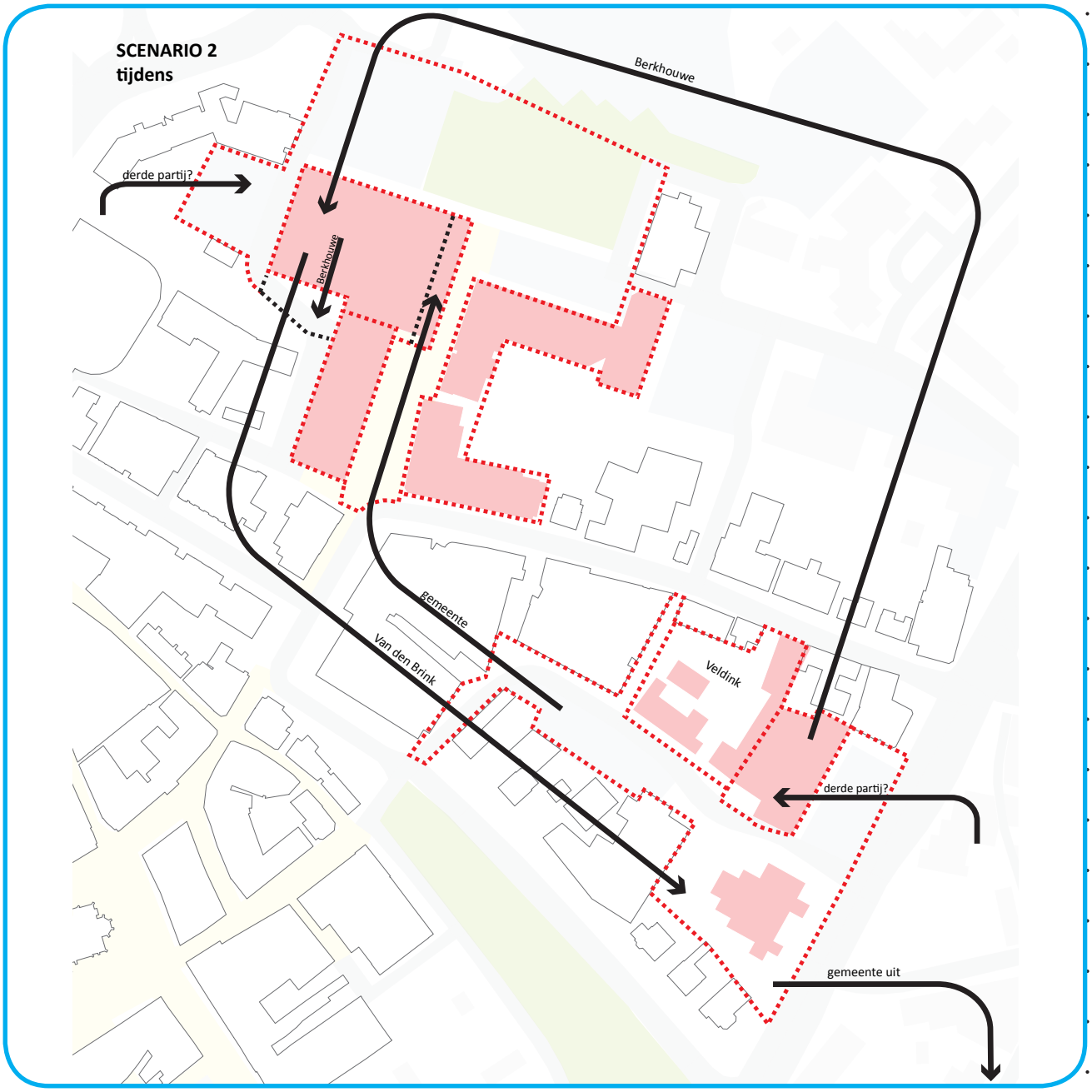
Opgave: leegstand, functiespreiding en matige kwaliteit

De Veentjes en Dr. Huber Noodtplaats in Doetinchem zijn beide gebieden aan de rand van het centrum. Doordat het kernwinkelgebied in Doetinchem compacter wordt staan de aanloopstraten onder druk. De leegstandsopgave concentreert zich vooral in de plinten en enkele verouderde losstaande gebouwen. Daarnaast beperkt de huidige functiespreiding en matige kwaliteit van de openbare ruimte de levensvatbaarheid.

Eén van de in dit proefprogramma opgestelde scenario's voor De Veentjes en Dr. Huber Noodtplaats samen met bijbehorende kavelruil. Op De Veentjes kan een 'foodcourt'-concept met urban farming en culturele activiteiten profiteren van de korte rechtstreekse route naar de binnenstad en het aangrenzende park.

Kans: profilering op food en woonzorg
Beide locaties zijn uitloopgebieden van het stadscentrum en bieden kansen door onder meer de nabijheid van de binnenstad, een doorgaande hoofdweg en het nieuwe park. Voldoende marktpotenties om beide gebieden (weer) op te vullen met retailfuncties is er echter niet. Een gebiedsgerichte benadering waarin beide gebieden een eigen profiel hebben biedt kansen. Profilering op food en woonzorgconcepten zijn in de pilot verkend. Concurrentie tussen de gebieden wordt geminimaliseerd. Een scherpe profilering per deelgebied vraagt om een aantal kavelruilingen.

Ontwikkelstrategie: aanpak op gebiedsniveau en medefinanciering
Het realiseren van de sterke profilering wordt realistischer wanneer een gebiedsgerichte aanpak, in plaats van een aanpak op kavelniveau, toegepast wordt. Hierdoor kan ook de openbare ruimte betrokken worden bij het gebiedsconcept en wordt medefinanciering door externe partijen aantrekkelijker. Uit de financiële scan blijkt dat ook een afwaardering van het vastgoed noodzakelijk is om de investering rendabel te krijgen.



Door de doorgaande hoofdweg, oppervlakteprijs en herinrichting van de openbare ruimte biedt de Dr. Huber Noodtplaats ruimte voor een zorgconcept met een woonzorgcomplex en aanleunwoningen rond een centrale groene brink. Dit alles vraagt om een gericht ruilscenario met verschillende ruilingen tussen de deelgebieden.

2. Stedelijke kavelruil en grondbeleid

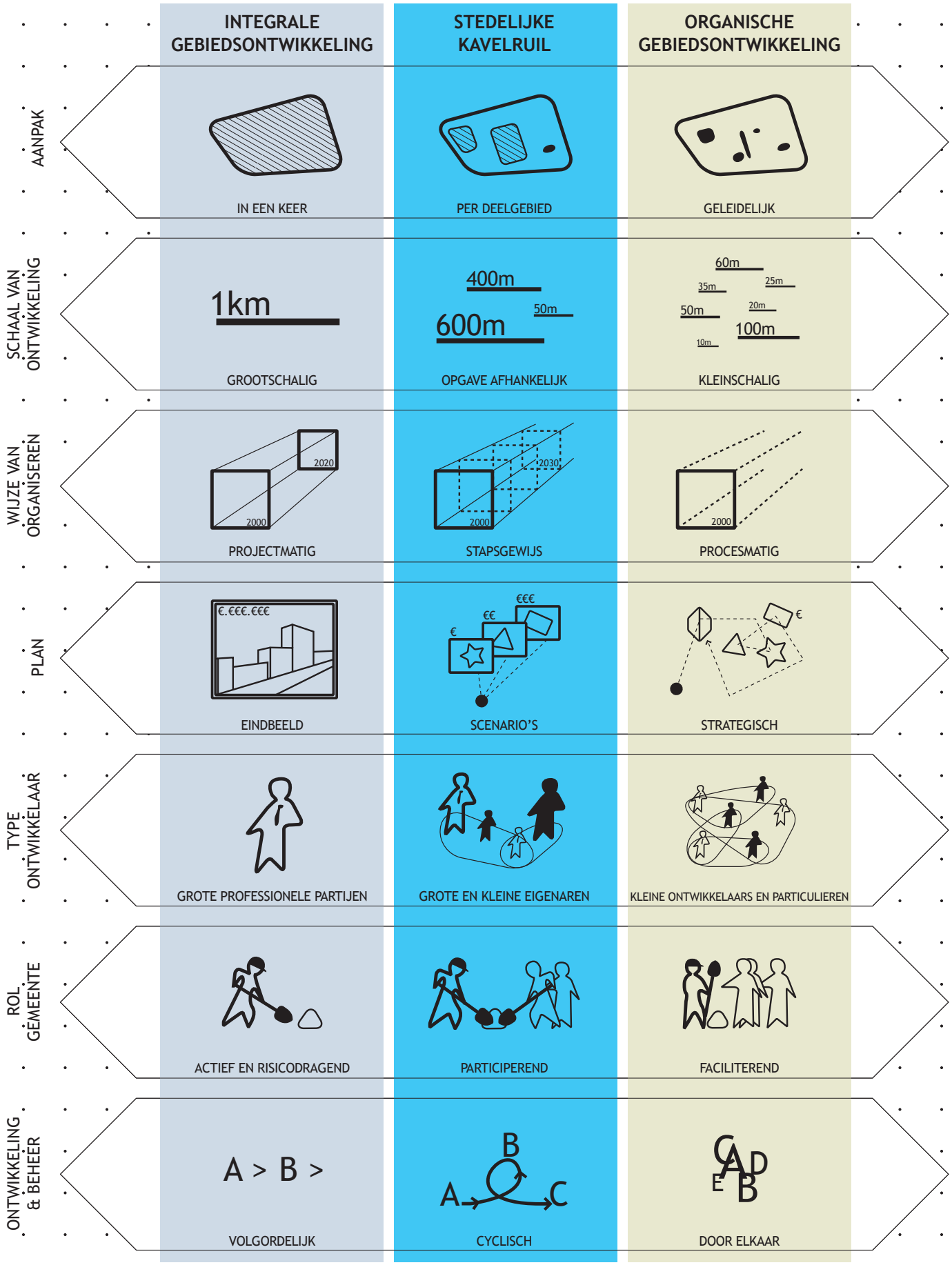
Stedelijke Kavelruil wordt als instrument naar verwachting opgenomen in de aanvullingswet Grond en Eigendom, onderdeel van de nieuwe Omgevingswet. In het Gelderse proefprogramma lopen we vooruit op deze nieuwe wetgeving. Met de praktijkpilots doen we concrete ervaringen op met stedelijke kavelruil als alternatieve ontwikkelstrategie uitgaande van de werking als nieuw wettelijk instrument.

Van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid
In het recente verleden kozen gemeenten vaak voor een actief grondbeleid en droegen zij zorg voor de verwerving van de gronden. Na sloop, bouwrijp maken, herinrichting, verkaveling en aanleg infrastructuur werden dan vervolgens bouwkavels uitgegeven aan geïnteresseerde partijen. Als alternatief werd soms gekozen voor samenwerking met een projectontwikkelaar en ook kennen we voorbeelden waarin een projectontwikkelaar die de rol van 'grondontwikkelaar' op zich neemt. Voordeel van deze ontwikkelstrategie is dat het proces efficiënt georganiseerd kan worden, zeker als de gemeente ook haar publiekrechtelijk instrumentarium inzet (Wet Voorkeursrecht Gemeenten; onteigening). Nadeel voor de initiatiefnemer is dat alle ontwikkelrisico's van de grondverwerving en –uitgifte bij hem komen te liggen. De financiële gevolgen hiervan voor gemeenten (en projectontwikkelaars) zijn genoegzaam bekend. Alhoewel actief gemeentelijk grondbeleid – al dan niet in een PPS-constructie met marktpartijen – in sommige situaties nog steeds een efficiënte strategie kan zijn, wordt voor herstructurering en transformatie steeds vaker gezocht naar een andere, meer organische ontwikkelstrategie.

Stedelijke kavelruil als alternatieve ontwikkelstrategie
Een van die alternatieve ontwikkelstrategieën kunnen we samenvatten onder de term 'organische gebiedsontwikkeling'. In organische gebiedsontwikkeling is er veel minder sprake van een 'blauwdruk plan' en wordt de integraliteit van de gebiedsontwikkeling losgelaten. In plaats daarvan nemen eigenaren in het gebied, al dan niet gefaciliteerd door de overheid, initiatief tot ontwikkeling waarbij de bestaande eigendomsstructuren en verkaveling in het gebied veel meer wordt gerespecteerd. In dat geval is herschikking van eigendom via verwerving niet of slechts beperkt noodzakelijk. Toch zijn er gebiedsopgaven – vooral in bestaand stedelijk gebied – waar de bestaande eigendomsstructuur wel degelijk een blokkade vormt voor een gewenste transformatie. Dit kan te maken hebben met de wens om een bepaalde ruimtelijke kwaliteit in het gebied te realiseren of met financiële overwegingen. In dergelijke gevallen valt te overwegen om stedelijke kavelruil in te zetten als alternatief voor een actief

Het Verscholen Dorp - Harderwijk

De Mars - Zutphen



Stedelijke kavelruil gepositioneerd tussen integrale en organische gebiedsontwikkeling

Bron: VORMGEVEN AAN DE SPONTANE STAD, Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012. Bewerking door Het Noordzuiden.

gemeentelijk grondbeleid. Stedelijke kavelruil valt te zien als een alternatieve ontwikkelstrategie, in het midden tussen integrale en organische gebiedsontwikkeling. Als strategie verbindt het instrument elementen uit een integrale en organische aanpak tot een gebundelde benadering (de derde weg) in gebiedsontwikkeling.

Stedelijke kavelruil als wettelijk instrument
In de Aanvullingswet Grond en Eigendom, die naar verwachting in 2019 wordt vastgesteld met de nieuwe Omgevingswet, wordt voor het eerst een instrument opgenomen voor kavelruil in stedelijk gebied. In het landelijk gebied bestaat al een lange historie van ruilverkavelingen; in het stedelijk gebied bestond zo'n instrument nog niet. In 2016 heeft het kabinet de toetsversie van de Aanvullingswet gepresenteerd. Daarin is nu het instrument voor vrijwillige stedelijke kavelruil opgenomen. Het instrument volgt de systematiek van de vrijwillige kavelruil in het landelijk gebied. Eén belangrijke uitzondering hierop is dat in het geval van vrijwillige stedelijke kavelruil – anders dan in het landelijk gebied – vooralsnog geen aanspraak gemaakt kan worden op de generieke vrijstelling van overdrachtsbelasting.

Vrijwillige kavelruil zonder dwang
Het instrument maakt het mogelijk om door middel van ruiling van grond en vastgoed tot een herschikking van de eigendomsstructuur in een gebied te komen, met als doel de transformatie van een gebied of om uitgeefbare kavels 'vrij te spelen'. De eigenaren die gezamenlijk besluiten tot stedelijke kavelruil delen gezamenlijk de opbrengsten en risico's van de beoogde gebiedsontwikkeling. Voor het kostenverhaal wordt gebruik gemaakt van de reguliere regels voor kostenverhaal. Anders dan in veel andere landen biedt het instrument geen mogelijkheden om kavelruil af te dwingen in het geval van onwillige eigenaren. In veel landen bestaat de mogelijkheid dat – indien een meerderheid van eigenaren in een gebied een kavelruil wenst en indien het plan past in de visie van de gemeente – overige eigenaren gedwongen kunnen worden om mee te ruilen. In ons land zal deze mogelijkheid er niet komen. Wél kan de overheid besluiten om in een dergelijk geval het initiatief van betrokken eigenaren te ondersteunen door onteigening toe te passen of de WVG in te zetten.

Overheid als (mede) initiatiefnemer of participant in kavelruil
Het instrument vrijwillige stedelijke kavelruil is bedoeld ter ondersteuning van initiatieven van meerdere eigenaren in een gebied om een bepaalde ontwikkeling te ondersteunen. Dat wil niet zeggen dat het initiatief altijd van (een van) de eigenaren uit hoeft te gaan. De uitnodiging om via kavelruil een bepaalde gebiedsopgave aan te pakken kan ook van de gemeente uitgaan. De gemeente kan het

Grifthof - Apeldoorn

Tatelaar - Zevenaar

initiatief nemen om eigenaren in een gebied met elkaar in contact te brengen. Vaak zal de gemeente als eigenaar van de openbare ruimte of van gemeentelijk vastgoed ook als private partij in een mogelijke kavelruil betrokken raken. Overigens is kavelruil – ook zonder het instrument vrijwillige stedelijke kavelruil – in de praktijk nu ook al mogelijk (Burgerlijk Wetboek, hoofdstuk 7, artikelen 7 tot 49). Het nieuwe instrument maakt kavelruil echter eenvoudiger en biedt een betere rechtsbescherming voor betrokken eigenaren.
In het Gelderse proefprogramma lopen we vooruit op de vaststelling van de Aanvullingswet Grond en Eigendom. Voor de uitvoering van de pilots hebben we steeds samen met de betrokken eigenaren en de gemeente aangenomen dat het instrument al toegepast kan worden. In praktijk is dit pas mogelijk nadat de Aanvullingswet formeel is vastgesteld.

De Konijnenberg - Harderwijk

De Veentjes - Doetinchem

ZEVENAAR

BEDRIJVENTERREINEN HENGELDER EN TATELAAR

Opgave: leegstand en functiespreiding
Tatelaar en Hengelder zijn gemengde bedrijventerreinen aan de rand van Zevenaar en zijn zeer goed bereikbaar via de A12. In Hengelder ligt de focus op logistiek, handel en industrie. Tatelaar-noord kent voornamelijk grootschalige detailhandel. De bedrijventerreinen verouderen en kampen met leegstand. Daarnaast liggen verschillende functies verspreid door het gebied. Dit geldt vooral voor woonwinkels, maar ook voor maakindustrie en autowinkels, wat de levensvatbaarheid van dergelijke ondernemingen beperkt.

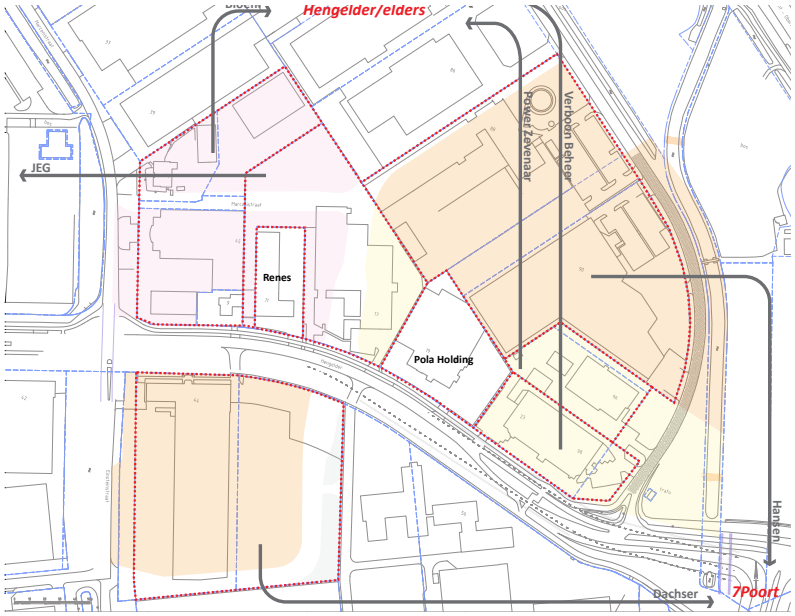
Scenario A
INFRASTRUCTUUR

Eén van de in dit proefprogramma opgestelde scenario's voor Tatelaar en Hengelder met bijbehorende kavelruil. In het scenario wordt het kruispunt Hengelder-Marconistraat richting de nieuwe afslag verplaatst.

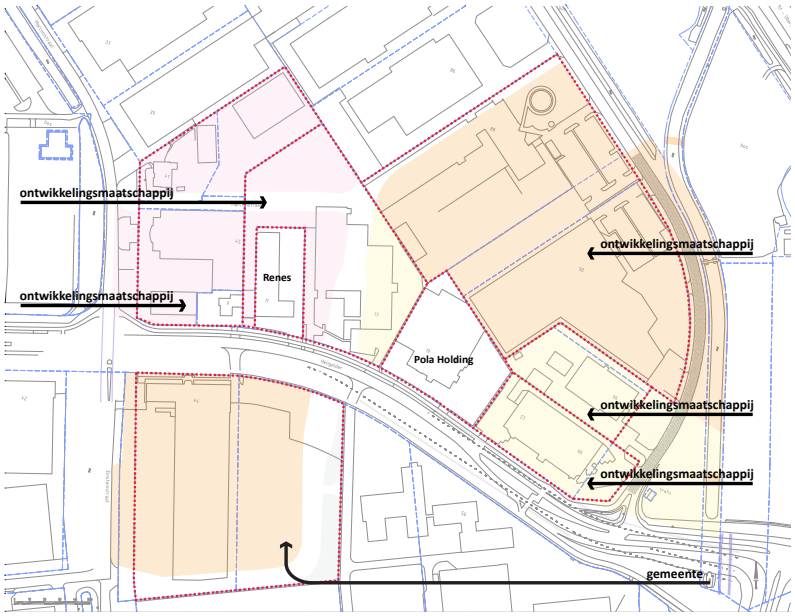
Kans: nieuwe entree van Zevenaar
Het provinciale ontwerp voor de ontsluitingsweg Hengelder, als gevolg van de verplaatsing van de snelwegafslag Griethse Poort naar Hengelder, dient tegemoet te komen aan de verwachte verkeerstoename. Het ontwerp vermindert echter de bereikbaarheid van Tatelaar, en daarmee het vestigingsklimaat. Met stedelijke herverkaveling is een alternatief infrastructureel ontwerp mogelijk. De koppeling van ruimtelijk-economische ontwikkelingen aan de nieuwe infrastructuur biedt mogelijkheden voor een nieuwe hoogwaardige entree van Zevenaar. Dit versterkt het vestigingsklimaat zonder af te doen aan de ontsluiting.

Ontwikkelstrategie: oprichting
ontwikkelingsmaatschappij en herstructureringsfonds
Uit de financiële quickscan blijkt dat het vinden van een sluitende business case een lastige opgave is. Het actief faciliteren van de gebiedsontwikkeling biedt mogelijkheden om alternatieve scenario's te ondersteunen. Dit kan middels de (revolverende) inzet van publieke financiële middelen en een ontwikkelingsmaatschappij als aanjager. De oprichting van een lokaal herstructureringsfonds door (semi-)publieke partijen biedt de mogelijkheid voor betrokken overheden om snel in te kunnen spelen op aanvragen van bedrijven.

Scenario A UIT



Scenario A IN



De verplaatsing van deze afslag vraagt om een (flinke) herschikking van de eigendomssituatie, maar zorgt dat er voldaan kan worden aan de wensen van de gemeente en eigenaren.

3. Scope en waardecreatie

Met het uitvoeren van de praktijkpilots hebben we ervaringen opgedaan met de manier waarop stedelijke kavelruil meerwaarde kan bieden in gebiedsontwikkelingen. Het gaat hierbij om verbreding van de scope naar gebiedsontwikkeling voor private eigenaren en de wijze waarop financiële en maatschappelijk waarde kan worden ontwikkeld in het gebied.

Stel de gebiedsopgave centraal, en werk vooral aan een breed gedeelde urgentie
Uit de praktijkpilots komt naar voren dat stedelijke kavelruil zeker niet moet worden gezien als doel op zichzelf. Het is zaak om de eigen gebiedsopgave centraal te stellen, en pas daarna te bezien of en hoe stedelijke kavelruil hierbij een behulpzaam instrument kán zijn. Private en publieke partijen zijn juist te mobiliseren rond de urgentie van hun eigen gebiedsopgave. Die urgentie blijkt bij partijen in praktijkpilots wisselend gevoeld te worden. De ene eigenaar kampt met leegstand, de ander wil juist moderniseren terwijl een derde de tijd tot aan zijn pensioen wil uitzitten of simpelweg onvoldoende financiële ruimte heeft om te investeren. Veel private en particuliere partijen 'zitten er verschillend in'. Daarom is het van groot belang om de urgentie van de problematiek in het gebied met elkaar te delen en collectief te maken met respect voor ieders positie. Want zonder 'gevoelde' urgentie blijven acties uit.

Van kavel- naar gebiedsniveau: zoek naar betere 'verdeling' van ruimtelijk programma
Opvallend is dat de meeste eigenaren (nog) niet of nauwelijks nagedacht hebben over eventuele samenwerking met andere eigenaren op hun locatie. Initiatief en (eventueel) regie van de overheid lijkt veelal gewenst om 'het gesprek tussen eigenaren op gang te brengen'. In het gezamenlijk verkennen van de urgente gebiedsopgaven is een schaalsprong van kavel- naar gebiedsniveau noodzakelijk. In de praktijkpilots hebben we ervaren dat veel eigenaren vooral kijken naar hun eigen kavel of vastgoedbezit en binnen dit kader naar oplossingen zoeken. Dat is begrijpelijk maar uit de pilots blijkt dat verbreding van de scope in het gebied leidt tot nieuwe kansen, zo erkennen ook veel eigenaren na aanvankelijke scepsis over samenwerking met andere eigenaren. In plaats van het 'inpassen' op hun eigen kavel ontstaan er ruimtelijk meer mogelijkheden door uitruil van ruimtelijk programma of activiteiten. Het onderling beter 'verdelen' van het programma – 'het beste programma op de beste locatie' – leidt tot een meer optimale gebiedsontwikkeling. Dit blijkt ook kansen te bieden om maatschappelijke doelen (zoals betere openbare ruimte of sociale structuur) te laten meekoppelen. Onderlinge compensatie of verevening is een voorwaarde.

De Mars - Zutphen

Hoofdstraat - Apeldoorn

Scherpe profilering is gewenst, maar relatief weinig zicht op 'markt'
In de pilots blijkt veel behoefte aan een gezamenlijk ontwikkelperspectief – een stip op de horizon – waarbij voldoende ruimte blijft voor privaat initiatief en flexibiliteit binnen de afsprakenkaders. Private partijen en eigenaren zoeken in de pilots vooral naar scherpere profilering van het gebied, naar datgene wat het gebied onderscheidend maakt. In pilots biedt een gezamenlijke profilering van het gebied schaalvoordelen voor de eigenaren, maar er blijkt onduidelijkheid wat nu precies kansrijk is qua nieuwe functies of programma. Zo is vaak gesproken over het ontwikkelen van aanvullende retail (supermarkt, hotel), woon-zorgwoningen, maatschappelijke functies (school, park) of zelfs een 'foodcourt'. Bij veel betrokken partijen – privaat én publiek – is er relatief weinig zicht op wat kansrijk is in de (consumenten)markt. Eigenaren claimen vaak hetzelfde ontwikkelprogramma of rekenen zich rijk aan marktafname, hetgeen tot concurrentie kan leiden tussen diverse deellocaties. Het is zaak voor de gemeente om zich goed rekenschap te geven van het afstemmen van de ontwikkelprogramma's in het kader van gebiedsontwikkelingen op een grotere schaal.

Waardecreatie is voorwaarde: zoeken naar kansen voor waardesprong
In veel van de praktijkpilots blijft het zoeken naar kansrijk nieuw ontwikkelprogramma om extra financiële en maatschappelijke waarde te kunnen genereren. Waardecreatie blijkt een moeilijke maar essentiële basisvoorwaarde voor stedelijke kavelruil. Met de toepassing van het instrument blijft een belangrijke voorwaarde aan elke gebiedsontwikkeling immers ongewijzigd: er dient sprake te zijn van een positieve business case. Als die er niet is, dan zullen eigenaren niet willen investeren in de gebiedsontwikkeling. Steeds duiken daarom vragen op rond waardecreatie: wat kan er? wat mag er? wat is kansrijk? De mogelijkheden voor waardecreatie zijn enerzijds beperkt door de krapte van de marktvraag: hoeveel wordt er (door consumenten) in de 'markt' afgenomen? Teveel retail of dezelfde woningen toevoegen leidt tot averechtse effecten en vraagt om afstemming in tijd en plekken.

Anderzijds worden mogelijkheden voor waardecreatie beperkt door gebrek aan flexibiliteit in de regionale programmeringsafspraken tussen gemeenten en provincie. Soms speelt het gebrek aan prioritering binnen de gemeente ook een belangrijke rol waardoor er te weinig marktdruk of 'schaarste' kan ontstaan. Het omschakelen naar een ander programma blijkt in de praktijk moeilijk te organiseren. Het ruilen of aanpassen van kavelgrenzen of het concentreren van bestaand programma alleen, is niet voldoende om tot een waardesprong in het gebied te komen. Het vraagt juist om goede kennis van de lokale markt en het inbouwen van meer ruimte en flexibiliteit in de regionale programmeringsafspraken van overheden.

Centrum - Arnhem

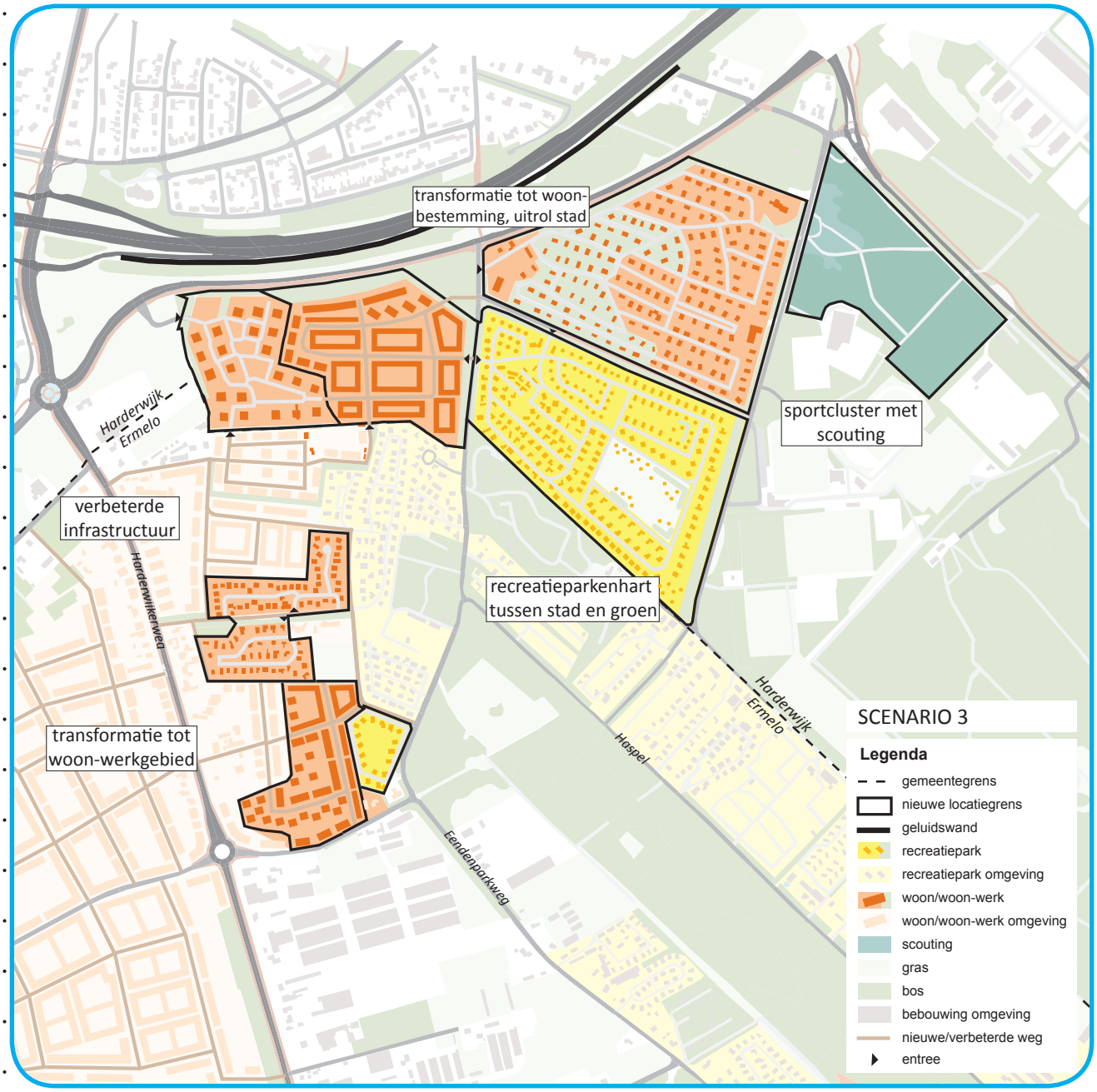
Tatelaar - Zevenaar

ERMELO EN HARDERWIJK

VAKANTIEPARKEN IN TONSELSE VELD

Opgave: onvoldoende uitstraling en afnemende economische kwaliteit

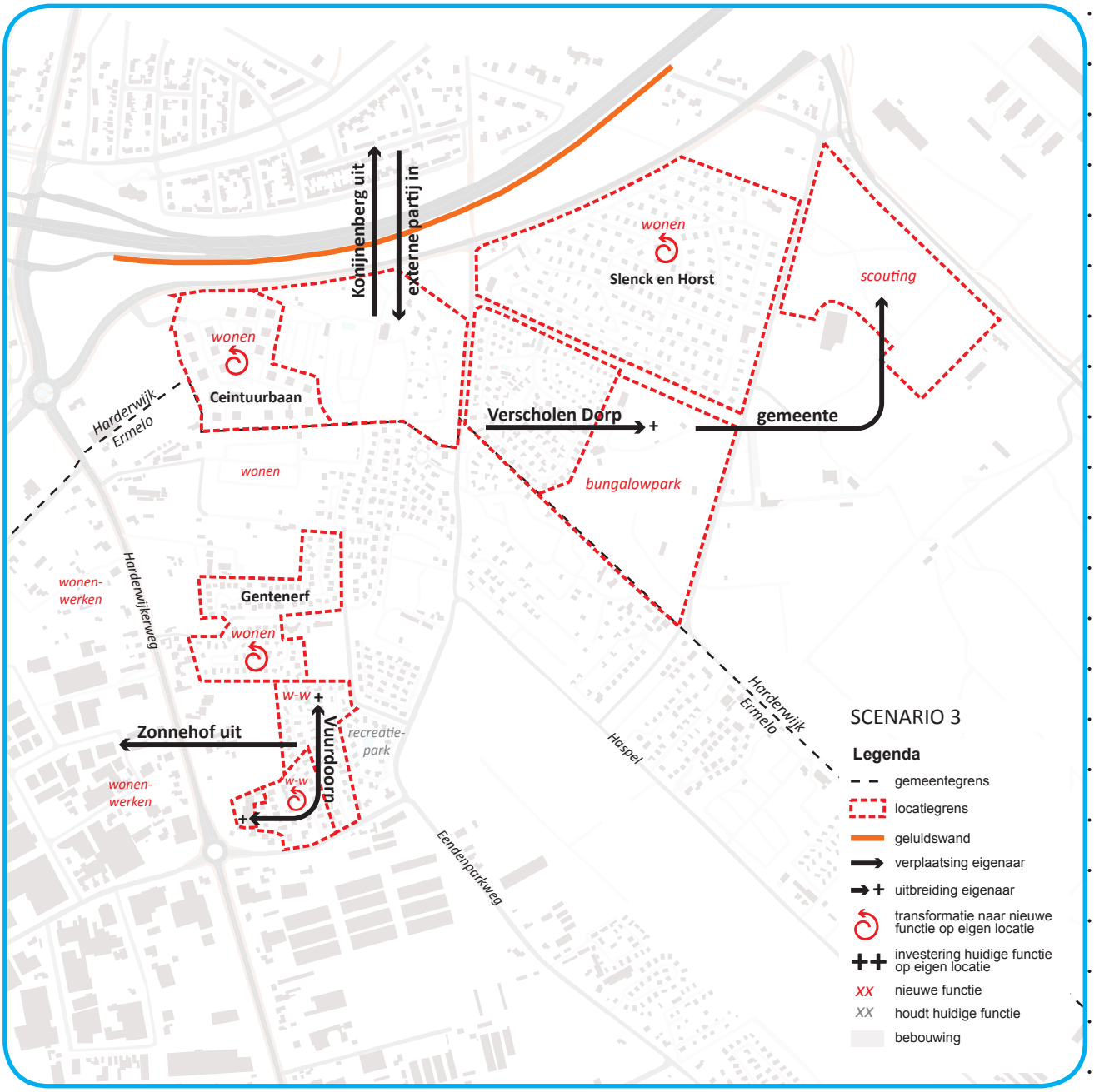
De uitstraling van verschillende vakantieparken laat te wensen over. Doordat parken naar binnen gekeerd zijn en uit het zicht liggen, leidt dit bovendien tot een mindere ruimtelijke kwaliteit. Sommige parken raken verpauperd door laagwaardig gebruik. Het versnipperd eigendom en daarmee gebrek aan eenheid maken de benodigde kwaliteitsimpuls echter lastig. Parken zijn te klein, weinig up-to-date en te veel in aantal om allemaal levensvatbaar te zijn. Parkeigenaren zoeken naar andere bronnen van inkomsten, zoals (gedoogd) wonen.



Eén van de in dit proefprogramma opgestelde scenario's voor Tonselse Veld samen met bijbehorende kavelruil. Het scenario haalt relatief veel recreatieparken uit de markt en richt zich op transformatie naar wonen. Deze omzetting van de parken sluit nauw aan bij de Harderwijkse en Ermelose woonwijken.

Kans: investeringsbereidheid van eigenaren
De aanwezige investeringsbereidheid van een aantal eigenaren in Tonselse Veld biedt kansen om verdere waardedaling te voorkomen. Zowel financieel als maatschappelijk. De investeringsbereidheid sluit aan bij de doelen van het programma Vitale Vakantieparken, namelijk het investeren in een aantrekkelijk verblijf. Om aan de wensen van eigenaren en overheid te voldoen, zoals uitbreiding, transformatie of opwaardering van de openbare ruimte, biedt stedelijke kavelruil concrete handvatten.

Ontwikkelstrategie: gebiedsvisie nodig en ontwikkelingsmaatschappij
Het opstellen van een gebiedsvisie voor Tonselse Veld door de gemeente Harderwijk en Ermelo is prioriteit, omdat dit de speelruimte voor private partijen weergeeft. Enige mate van verruiming van recreatieve c.q. woonmogelijkheden is gewenst voor de financiële exploitatie. Voorinvesteringen in openbare ruimte en infrastructuur kunnen ontwikkelingen stimuleren. Een ontwikkelingsmaatschappij kan tijdelijk (grond)positie innemen om nieuwe functiewijzigingen en voorinvesteringen te ondersteunen. Uitgangspunt zou kunnen zijn dat de overheid particulier initiatief en investeringen voorwaardelijk stelt aan eventuele publieke investeringen in het gebied.



Het scenario vraagt nadrukkelijk om afstemming op een hoger schaalniveau, onder meer over de toegestane woningbouwaantallen. Wanneer een deel van de parken of juist een groter gebied eromheen wordt ontwikkeld, is stedelijke kavelruil een interessant instrument.

4. Proces van samenwerking

In de praktijkpilots hebben we ook veel (in)zicht gekregen en sturing gegeven aan het proces van samenwerking tussen particuliere eigenaren, private partijen en publieke partijen. Onze observaties van het proces van samenwerken laten zien dat er nog een wereld te winnen is als het gaat om stedelijke kavelruil, met name bij private partijen.

Lokale (vastgoed)partijen met ontwikkelkennis kunnen het verschil maken

Stedelijke kavelruil vereist een sterke samenwerking tussen eigenaren, ondernemers en private partijen onderling. In de praktijkpilots blijkt dat de diversiteit van private spelers in het gebied bijzonder groot is: de ene eigenaar is de andere niet. Veel eigenaren kennen elkaar niet, en zitten in verschillende branches (de een verkoopt bijvoorbeeld keukens terwijl de ander een garagebedrijf heeft). In de praktijkpilots kunnen we grosso modo drie groepen eigenaren onderscheiden. Ten eerste grote beleggers met een hoofdkantoor buiten de gemeente (of het land) zonder lokale binding, maar wel met ontwikkelkennis en investerend vermogen. Ten tweede bouwers en ontwikkelaars, met bouw- en marktkennis, met een lokale binding aan het gebied, vaak een zichtbaar deel van de lokale gemeenschap. En tenslotte particuliere eigenaren, vaak zelfstandige ondernemers of winkeliers, met relatief weinig ontwikkelkennis en mogelijkheden. In de pilots blijkt dat vooral lokale (vastgoed)partijen met kennis van gebiedsontwikkeling het verschil kunnen maken. Deze partijen zijn in hun bedrijfsvoering al georiënteerd op grond en vastgoed, en zoeken actief naar leegstandsbestrijding of ontwikkelkansen. In veel pilots blijken deze partijen de eerste aanzet tot samenwerking te geven, door met anderen de dialoog aan te gaan en een grotere groep te mobiliseren.

Op zoek naar coalition of the willing: wie ziet er kansen samen?

In de praktijkpilots blijkt de organisatiegraad van private partijen in het gebied vaak laag: er is geen of weinig samenwerking, ook het lidmaatschap van ondernemersverenigingen is beperkt. Partijen kennen elkaar niet of nauwelijks, en op voorhand is er weinig openheid en soms sprake van ‘oud zeer’. In deze context kost het organiseren van samenwerking voor stedelijke kavelruil veel tijd, moeite en dialoog. De eerste ervaringen leren dat het zeker helpt als de uitnodiging voor de dialoog (mede) uit eigen kring komt, zoals een winkel- of ondernemersvereniging of vereniging van eigenaren. De kansen van stedelijke kavelruil maken nieuwsgierig en zijn een middel om partijen bij elkaar te brengen. Tegelijkertijd begint een goede dialoog tussen partijen echter niet met stedelijke kavelruil. Het start met gezamenlijk benoemen van de urgente gebiedsopgaven en het zoeken naar gedeelde belangen. In de praktijkpilots zijn we op zoek gegaan naar die private partijen die ‘wat willen’, die bereid zijn om tijd en energie in de

Apeldoorn

Weverstraat - Arnhem

dialoog te steken. Immers, niet iedereen hoeft met iedereen samen te werken. Het is het zoeken naar een 'coalition of the willing': belangrijke partijen die bereid zijn om de handen ineen te slaan om een begin te maken met de samenwerking aan de gebiedsopgave. Niet iedere eigenaar kan of hoeft mee te doen, en dat bepaalt ook de scope van samenwerking. In de pilots is het vaak maar een handvol partijen die met elkaar kansen zien voor die samenwerking. En hiermee start het!

Ruilscenario's uit onverdachte hoek werken als katalysator

Eigenaren en ondernemers delen vooral het gebied samen en het 'verbindend' vermogen is vaak laag bij marktpartijen, en soms ook bij de gemeente. In de praktijkpilots blijkt de inzet van een onafhankelijke procesfacilitator of regisseur onmisbaar in het zoeken naar gedeelde belangen. De focus van veel partijen ligt primair op de eigen kavel of vastgoed, en er wordt weinig over de kavelgrens heen gekeken. Niet zozeer uit onvermogen, maar ook uit respect voor de eigendommen van anderen. Dan blijkt in de praktijkpilots het flink te helpen dat een onafhankelijke, derde partij – tussen private partijen en overheden – partijen bij elkaar brengt, het proces organiseert en partijen ook inhoudelijk flink uitdaagt. Het werkteam van het proefprogramma heeft die onafhankelijke rol op zich genomen. In de praktijkpilots blijkt dat ontwerp en verbeelding (in kaarten) van mogelijke ruilscenario's de meningsvorming van partijen flink stimuleert. Naast een wenkend toekomstperspectief bieden de ruilscenario's ook inzicht in de keuze-opties voor partijen. Dat blijkt een belangrijke katalysator voor de dialoog. Ook hebben partijen veel behoefte aan een financiële ontwikkelstrategie: inzicht in de financiële kansen en risico's. De titel 'stedelijke kavelruil' nodigt uit tot nieuwsgierigheid, dialoog en samenwerken, ook als het proces uitmondt in een reguliere gebiedsontwikkeling.

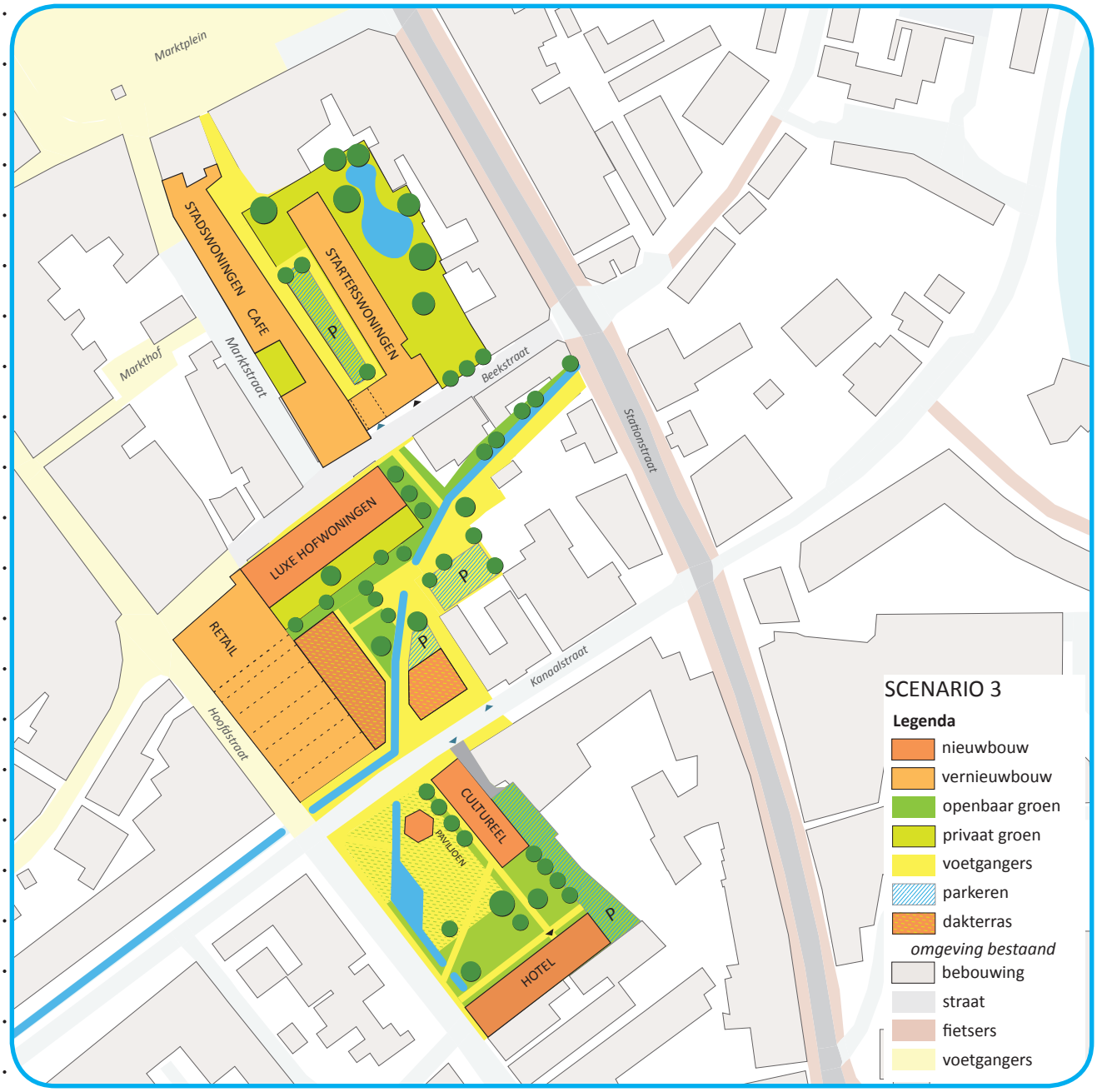
De Mars - Zutphen

Centrum - Apeldoorn

APELDOORN

CENTRUMRANDGEBIEDEN MARKTSTRAAT EN BEEKSTRAAT

Opgave: leegstand en verloedering
Waar de oorspronkelijke centrumvisie van Apeldoorn nog uitging van een toevoeging van 15.000 m2 winkeloppervlakte aan het kernwinkelgebied, is in de crisis gebleken dat dit markttechnisch niet haalbaar is. Dit raakt vooral de aanloopstraten; met name de grote volumes blijken lastig in te vullen. (Winkel)leegstand en verloedering concentreren zich op drie locaties langs de Markt- en Beekstraat: de KPN-, de CBB- en de voormalig V&D-locatie.



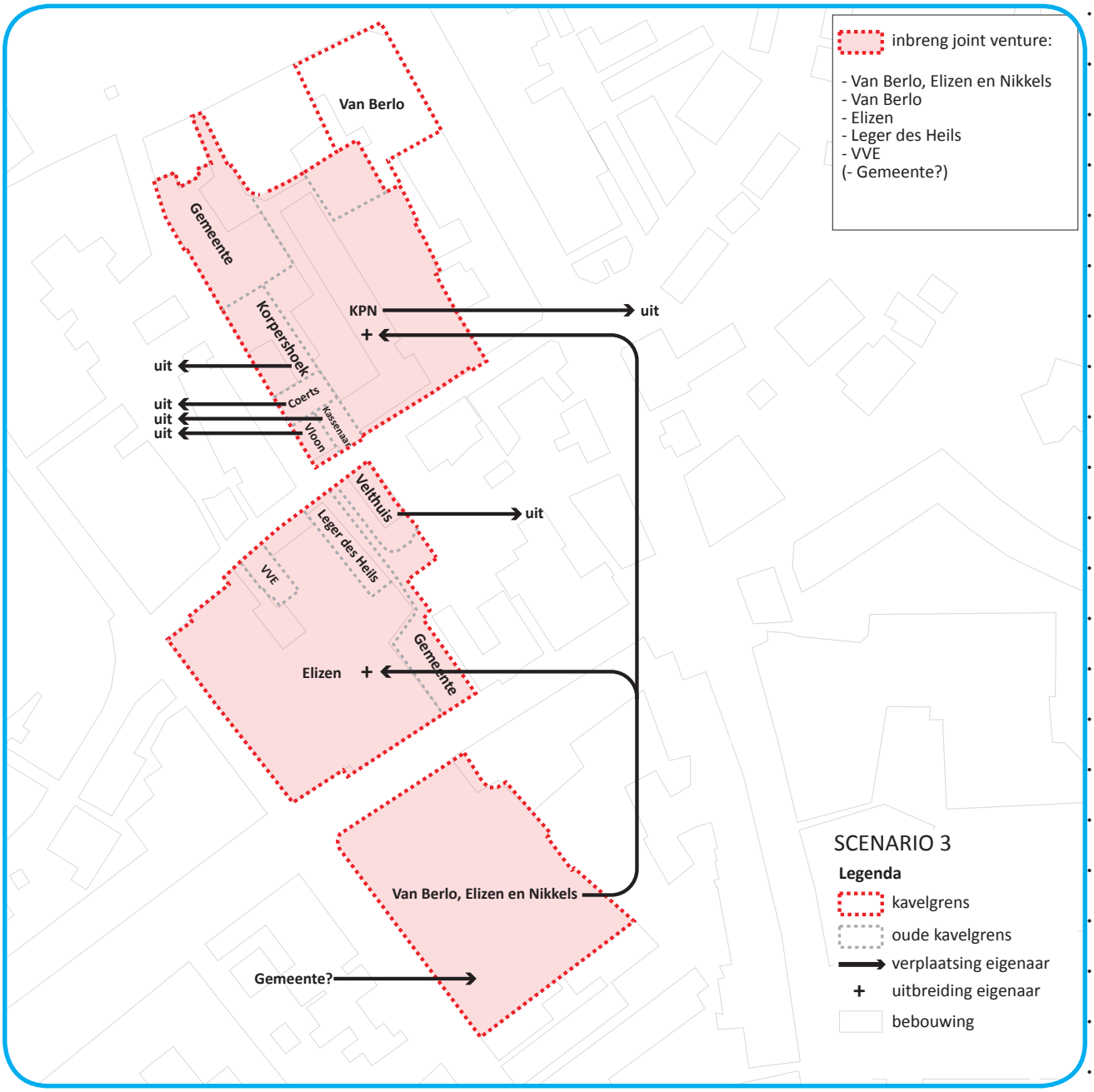
Eén van de in dit proefprogramma opgestelde scenario's voor de Markt- en Beekstraat samen met bijbehorende kavelruil. Dit scenario vormt een integraal plan voor alle drie de deelgebieden. Commerciële functies en maatschappelijke waarde worden gecombineerd.

Kans: verbinden van initiatieven

Meerdere eigenaren zijn met nieuwe plannen gekomen voor hun grond en vastgoed. Dit laat zien dat de nodige investeringsbereidheid aanwezig is. Deze initiatieven staan echter los van elkaar, waarbij de KPN-locatie niet meeprofiteert. Een koppeling van locaties biedt kansen voor een betere 'verdeling' van ruimtelijk programma en kan bovendien leiden tot een beter financieel perspectief. Hierdoor worden ook minder rendabele locaties deel van een grotere ontwikkeling. Stedelijke kavelruil kan een oplossing bieden voor deze nieuwe verdeling.

Ontwikkelstrategie: mogelijkheden voor joint ventures

De ontwikkelaars met plannen voor de CBB- en voormalig V&D-locatie zijn mogelijk ook geïnteresseerd in de ontwikkeling van de KPN-locatie. Hierbij zijn joint ventures mogelijk tussen de huidige partijen, of tussen de huidige partijen en een externe (publieke of private) partij. De gemeentelijke rol is voornamelijk stimulerend. Welke kansen biedt een geïntegreerde aanpak de ontwikkelaars? Ook kan de gemeente voorwaarden stellen aan het opknappen van de openbare ruimte of inzet van gemeentelijk vastgoed.



Verwacht mag worden dat de aanpak niet alleen bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, maar ook dat financiële meerwaarde ontstaat (hogere kwaliteit; efficiëntere benutting van de ruimte; aanvullend woon- en commercieel programma).

5. Rol en positie van overheden

De praktijkpilots hebben goed inzicht gegeven in de (mogelijke) rollen van de gemeente en provincie bij stedelijke kavelruil. De rolopvattingen verschillen: de ene gemeente kiest een actieve, regisserende rol en andere juist meer passief faciliterend. De pilots laten zien dat zonder een actieve bemoeienis van de overheid, i.c. de gemeente de samenwerking vaak niet zo gemakkelijk van de grond komt.

Koudwatervrees om dialoog met private partijen aan te gaan

Stedelijke kavelruil blijkt in veel praktijkpilots nog een ver-van-mijn-bed show: als instrument is het nog onbekend. En er bestaat onzekerheid over nut en noodzaak, en over de werking ervan. Dat geldt niet alleen voor private partijen, maar in mindere mate voor de gemeenten. Deze onzekerheid rond het instrument draagt ertoe bij in de praktijkpilots enige koudwatervrees bij gemeenten bestaat om de dialoog met private partijen aan te gaan. Twijfels komen voort uit de onbekendheid met de private partners, en de gemeente wil niet teveel verwachtingen scheppen of verplichtingen aangaan. Ook de verstoring van lopende processen of het nog niet op orde hebben van de eigen beleidskaders blijken redenen voor de 'koudwatervrees'. De gemeente heeft vaak bilaterale contacten met individuele partijen, maar aarzelt om partijen bij elkaar te brengen. In de praktijkpilots heeft het werkteam van het proefprogramma deze procesrol ingenomen, waarbij de gemeente soms wel of juist niet mede-uitnodigende partij was. Dit alles vraagt om maatwerk: soms wenst de gemeente eerst 'droog' te oefenen (Apeldoorn), of zelf de regie te nemen (Doetinchem), of juist passief te faciliteren (Arnhem) en het initiatief geheel bij private partijen te laten. Het werkteam had hierin juist een intermediaire rol.

Rol gemeente: sterke behoefte aan een duidelijke, faciliterende rol

De praktijkpilots laten zien dat er van gemeenten een actieve faciliterende rol wordt gevraagd door de gebiedspartijen. Zonder procescoördinatie van de gemeente (of het onafhankelijke werkteam) zoeken private en particuliere partijen elkaar niet gemakkelijk op. De gemeente wordt gevraagd een uitnodigende rol te vervullen en de samenwerking voor stedelijke kavelruil actief te ondersteunen met beleid, kennis en instrumenten. Hierbij blijkt het noodzakelijk dat de gemeente expliciet maakt wat de rol en belangen zijn ten opzichte van het gebied en de partijen. In de praktijkpilots blijft dat voor private partijen vaak nog te impliciet en onduidelijk: wat doet de gemeente vanuit de publiekrechtelijke rol (beleid, kaders) en wat vanuit de privaatrechtelijke rol? In hoeverre is de gemeente bereid om eigen vastgoed in te brengen of mee te investeren in de kwaliteitsverbetering van het openbaar gebied? Tegelijkertijd speelt bij de gemeente zelf ook deze onduidelijkheid over de eigen rolopvatting. Naast heldere afweging binnen

Vuurdoorn - Ermelo

Centrum - Arnhem

beleidskaders, gaat het hierbij vooral om (in)zicht in de mogelijk inbreng of het wisselgeld van de gemeente in de samenwerking: kan de gemeente extra beleidsruimte bieden, bestemmingswijzigingen doorvoeren, investeren in de openbare ruimte, subsidies inbrengen, risicodragend mee-investeren? Het expliciet maken van de rollen en de inzet van de gemeente is essentieel in het kavelruilproces.

Rol provincie: bestuurlijke aandacht en beleidsmatige sturing

Stedelijke kavelruil is zeker niet alleen een zaak van gemeenten. In de praktijkpilots kan de provincie naast de gemeenten een belangrijke beleidsmatige en mee-investerende rol hebben. In de eerste plaats gaat het om het genereren van beleidsmatige en bestuurlijke aandacht voor projecten. Voorbeeld daarvan zijn is de continuering van drie van de Gelderse praktijkpilots in het nationale stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil van het Ministerie van IenM en het Kadaster. De kans op een positieve business case voor een gebiedsopgave, die via stedelijke kavelruil kan worden aangepakt, kan versterkt worden door het inbouwen van meer flexibiliteit in de programmering binnen de regio. Gemeenten hebben, binnen een regio, overigens nu al de vrijheid om dat te doen. De provincie kan gemeenten en regio's ondersteunen bij de invulling van die flexibiliteit. Zo hoeven beleidsafspraken over regionale programmering niet tot 100% te worden gemaakt. Een strategische reserve kan 'in portefeuille' worden gehouden om kansrijke lokale samenwerkingen te belonen met extra programma voor waardecreatie. De provincie kan gemeenten ook helpen om scherper hun prioriteiten te stellen om zo private partijen schaarste en continuïteit te bieden.

Samenwerken aan kennisontwikkeling en financiering

Gemeenten kunnen door de provincie ondersteund worden (door het extern organiseren van de rol) als onverdachte gastheer in het proces van samenwerking. Niet onderschat moet worden dat hierbij ook een rol ligt op het gebied van kennisontwikkeling: stedelijke kavelruil is een complex instrument waarmee geoefend en waarvan geleerd moet worden. Dat de provincie hiertoe al het proefprogramma Stedelijke Kavelruil heeft ondersteund, is een voorbeeld. Naast deze rol in kennisontwikkeling heeft de provincie traditioneel een belangrijke rol als medefinancier van moeilijke, complexe projecten (bijvoorbeeld via het programma SteenGoed Benutten). De provincie wil graag eerder in dialoog treden, en eerder participeren in het proces van samenwerking. Stedelijke kavelruil blijkt een interessante titel om lokale partijen te mobiliseren en het gesprek over samenwerking aan te gaan.

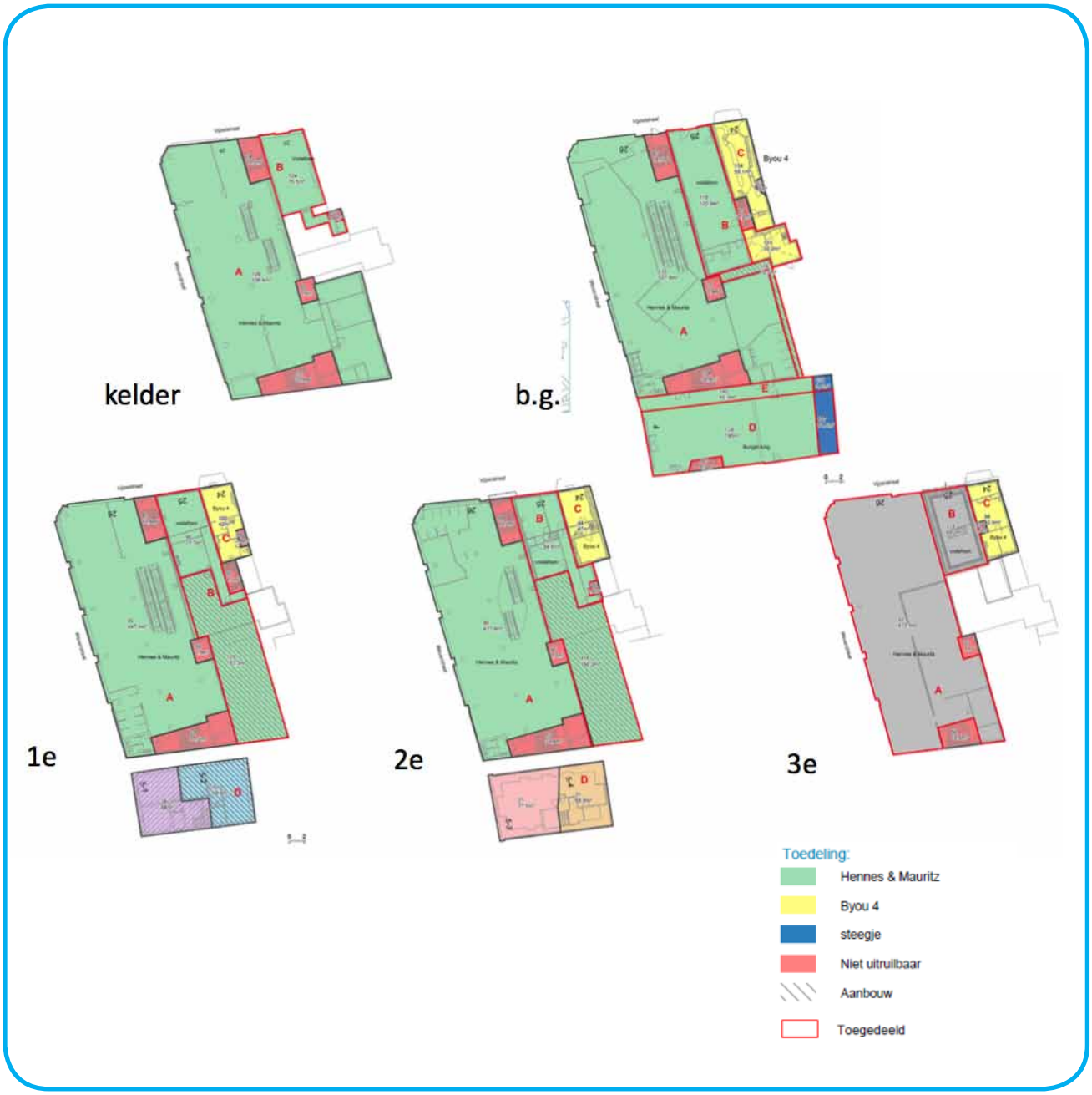
Marktstraat - Apeldoorn

Marstunnel - Zutphen

ARNHEM

CENTRUMLOCATIE H&M

Opgave: uitbreidingswens en uitstraling pand
De Arnhemse binnenstad kent veel kleinere winkelpanden wat het aantrekken van grotere ketens bemoeilijkt. Ook de H&M gevestigd in een van de grotere panden wil graag het vloeroppervlak uitbreiden en tegelijkertijd het aantal verdiepingen verminderen. Daarnaast is de gevel van het pand onaantrekkelijk. Dit bevordert het aanzicht van de straat en de verbinding tussen het centrum en het Eusebiusplein niet.

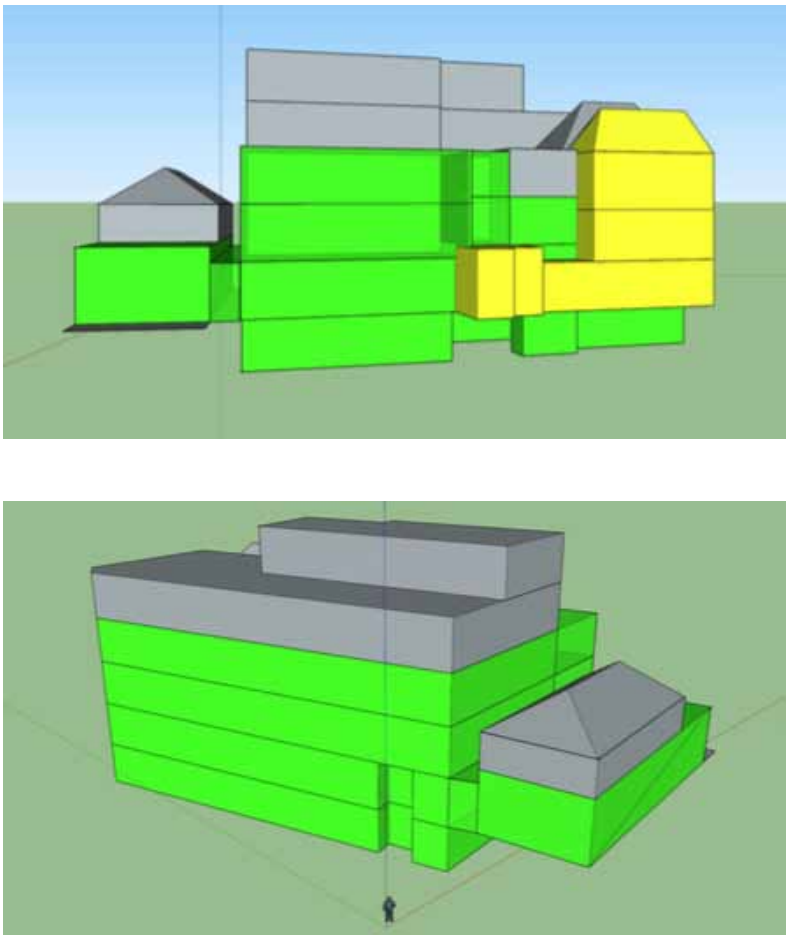


Bron: Kadaster

Eén van de in dit proefprogramma opgestelde scenario's voor de H&M-locatie (groen) samen met bijbehorende 3D-verkaveling. Het bruto vloeroppervlak is met 73 m2 gegroeid, verdeeld over vier in plaats van vijf verdiepingen.

Kans: 'verkaveling' over verschillende verdiepingen
Om de wensen tot groei en opwaardering van de H&M op deze locatie te realiseren, is uitbreiding naar de buurpanden noodzakelijk. Het Kadaster heeft een nieuwe tool ontwikkeld om dit driedimensionaal te visualiseren met een achterliggend financiële rekentool. De positieve houding van de gemeente Arnhem tegenover wonen boven winkels biedt een mogelijk verdienmodel door de combinatie met binnenstedelijk wonen.

Ontwikkelstrategie: mogelijkheden voor samenwerking
De pilot in de binnenstad van Arnhem is vooral gericht geweest op het verkennen en uitwerken van een concrete kavelruil op pandniveau. Voor de ontwikkeling van het H&M-pand is een samenwerking, bijvoorbeeld een joint venture, tussen lokale eigenaren of met een externe ontwikkelaar denkbaar. Een samenwerking biedt voordelen. Kosten, risico's en opbrengsten worden gedeeld en verdeeld. Het betrekken van een externe partij kan voordelen hebben voor met ervaring voor de ontwikkeling van binnenstedelijk wonen.



Bron: Kadaster

6. Financiering en risico's

De mogelijkheden voor financiering van gebiedsontwikkelingen hangen sterk samen met de opbrengstpotentie van het project en de risico's die er mee gemoeid zijn. In de praktijkpilots is veelal sprake van complexe opgaven die niet zonder meer door de markt 'opgepakt worden'. Dit vraagt om (in)directe bemoeienis van de overheid die mede verantwoordelijkheid neemt en mogelijk risicodragend participeert in de ontwikkeling.

Spanning tussen korte termijn kosten en lange termijn baten

De gebiedsopgaven in de praktijkpilots laten een spanning zien tussen enerzijds aanzienlijke herontwikkelingskosten om de projecten van de grond te krijgen en anderzijds in potentie aanzienlijke maatschappelijke én financiële baten op de lange termijn. De relatief hoge ontwikkelkosten hangen samen met onder meer sloop- en renovatiekosten, kosten voor herinrichting van infrastructuur en inbrengwaarden van het bestaande vastgoed. De pilotprojecten in Zevenaar en Doetinchem, waar de financiële consequenties op hoofdlijnen zijn doorgerekend, laten zien dat inbrengwaarden, gebaseerd op niet langer marktconforme boekwaarden, een grote financiële bottleneck kunnen betekenen. De keuze om nu te investeren wordt bemoeilijkt door de nauwelijks rendabel te krijgen investeringen op korte termijn. Een rol voor de overheid lijkt onvermijdelijk, indien men de ontwikkeling versneld op gang wil brengen. Dat kan mogelijk via een (revolverende) inzet van publieke middelen, in de vorm van participatie, de (tijdelijke) verwerving van eigendommen, een achtergestelde lening of subsidie. In pilotprojecten Tonselse Veld en Zevenaar wordt inmiddels gekeken naar de mogelijkheden hiervoor. Particuliere investeringen zouden dan wel voorwaardelijk moeten zijn voor publieke investeringen.

Maak uitkomsten financieel én maatschappelijk inzichtelijk

In financiële zin laten de praktijkpilots – min of meer exemplarisch voor binnenstedelijke transformatieopgaven – vaak een negatieve business case zien. Hierdoor is het voor eigenaren niet aantrekkelijk om te investeren. Tegelijkertijd heerst in de meeste projecten de overtuiging dat 'niets doen' zal leiden tot verdere waardedaling van grond en vastgoed en alleen maar hogere herontwikkelingskosten in de toekomst. Zowel voor vastgoedeigenaren als voor de overheid is een dergelijk scenario niet aantrekkelijk. De beslissing van particuliere vastgoedeigenaren om 'zijn verlies al dan niet te nemen' blijft uiteraard een individuele beslissing. Mogelijk kan die zelfstandige beslissing beïnvloed worden door (gezamenlijke) investeringsbeslissingen door andere particulieren: dat is de potentiële meerwaarde van een collectief gedragen beslissing tot investeren, al dan niet ondersteund door het instrument vrijwillige stedelijke kavelruil. Voor een discussie over eventuele publieke betrokkenheid bij de herontwikkeling van een gebied is inzicht in maatschappelijke waardecreatie

Slenck en Horst - Harderwijk

De Mars - Zutphen

noodzakelijk. Een MKBA (maatschappelijke kosten baten analyse) kan helpen dat maatschappelijk rendement inzichtelijk te maken.

Beloningsplanologie: onrendabele locaties koppelen aan rendabele locaties

De praktijkpilots laten zien dat het rendement positief beïnvloed kan worden door het toevoegen van 'programma' (in de praktijk vaak appartementen). Extra programma heeft in sommige projecten misschien wel meer waarde dan subsidie of andere financiële bijdragen van de overheid. Met de discussie over 'programma' kunnen gemeenten mogelijk een vorm van beloningsplanologie introduceren. 'Beloningsplanologie' komt neer op een 'voor wat hoort wat'-strategie: extra programma kan bestemmingsplan-technisch eventueel mogelijk gemaakt worden, indien de betrokken particuliere eigenaren bijvoorbeeld bereid zijn om hun investeringsproject 'op te schalen': van een kavelgebonden investering tot een gezamenlijke investering in een gebiedsopgave. Op deze manier kunnen in potentie rendabele en onrendabele locaties aan elkaar gekoppeld worden. In de regio Noord-Veluwe is een concreet voorstel uitgewerkt, waarbij aangehaakt wordt bij de afgifte van een omgevingsvergunning op basis van de Wabo bij een wijziging van het bestemmingsplan. Het voorstel komt erop neer dat de gemeenteraad alleen meewerkt aan de verlening van een omgevingsvergunning indien het ingediende plan voldoende bijdraagt aan maatschappelijke doelen. Hiermee dient uiteraard zorgvuldig omgegaan te worden. De Raad heeft hierin het laatste woord. Er is relatief weinig ervaring met beloningsplanologie in Nederland.

Verdeling van risico's is wederzijds een groot punt van zorg

Vastgoedeigenaren in Nederland hebben tot nu toe relatief weinig ervaring met samenwerking in gebiedsontwikkeling. Bundeling van investeringen en daarbij behorende risico's en opbrengsten door eigenaren in een vorm van privaat-private samenwerking lijkt op papier aantrekkelijk, maar is in de praktijk lastig, onder meer omdat eigenaren er weinig ervaring mee hebben. Een van de bottlenecks is de problematiek om collectieve risico's, die samenhangen met de gebiedsopgave, te scheiden van individuele risico's, die samenhangen met de investering in de ontwikkeling en exploitatie van nieuw vastgoed. Lokale overheden zijn ook terughoudend geworden met participatie in publiek-private gebiedsontwikkelingen. Niettemin zijn er in sommige provincies (Overijssel, Noord-Brabant) goede ervaringen opgedaan met publieke participatie via een publieke ontwikkelingsmaatschappij 'op afstand' en met de inzet van een publieke ontwikkelingsmaatschappij en een revolverend publiek fonds. We denken dat deze constructie ook kansen biedt in Gelderland, voor complexe gebiedsopgaven in het algemeen en in situaties waarbij gebruik wordt gemaakt van vrijwillige stedelijke kavelruil.

Hengelder - Zevenaar

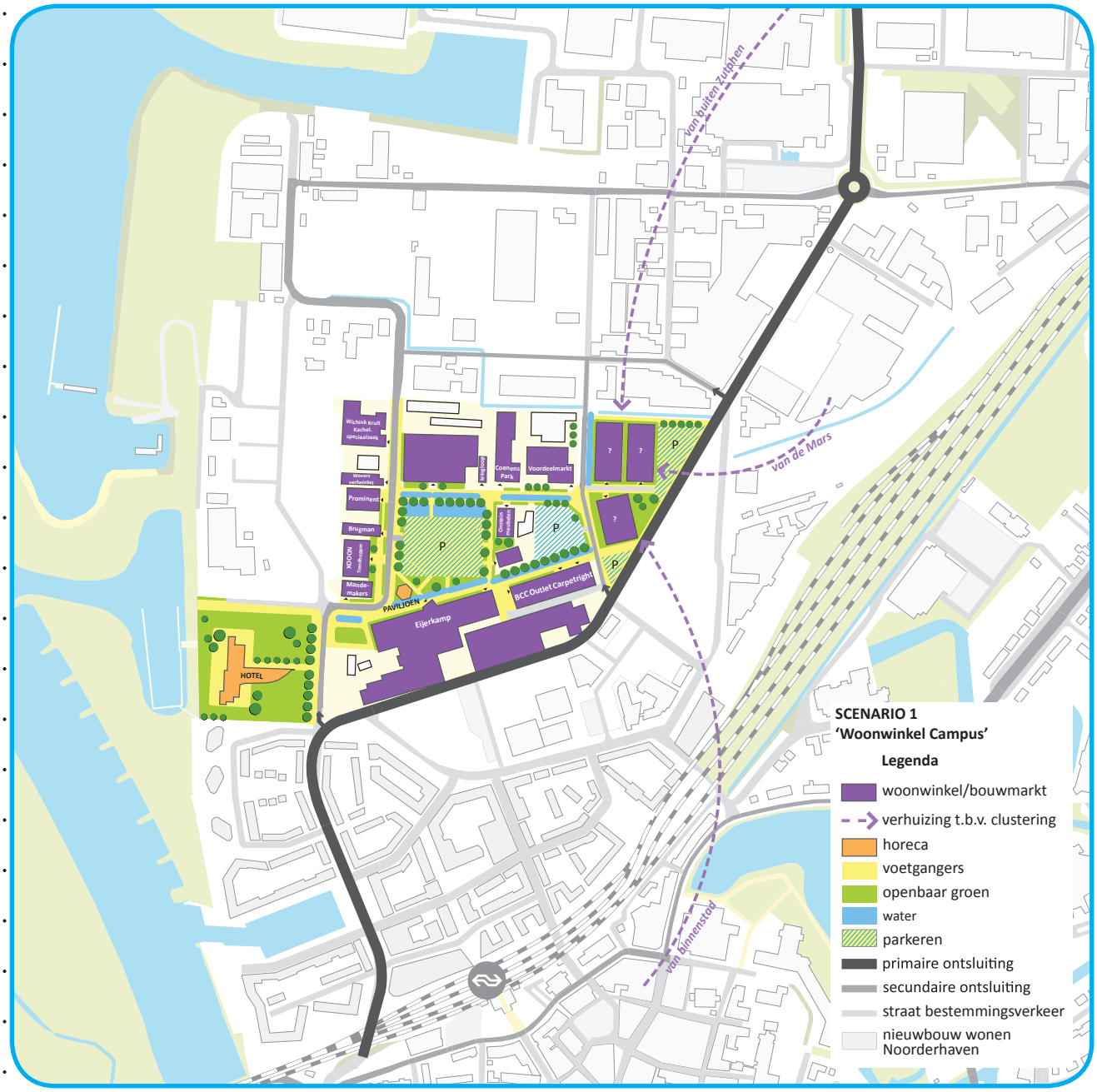
Dr. Huber Noodtplaats - Doetinchem

ZUTPHEN

BEDRIJVENTERREIN DE MARS

Opgave: leegstand en matige uitstraling en vindbaarheid

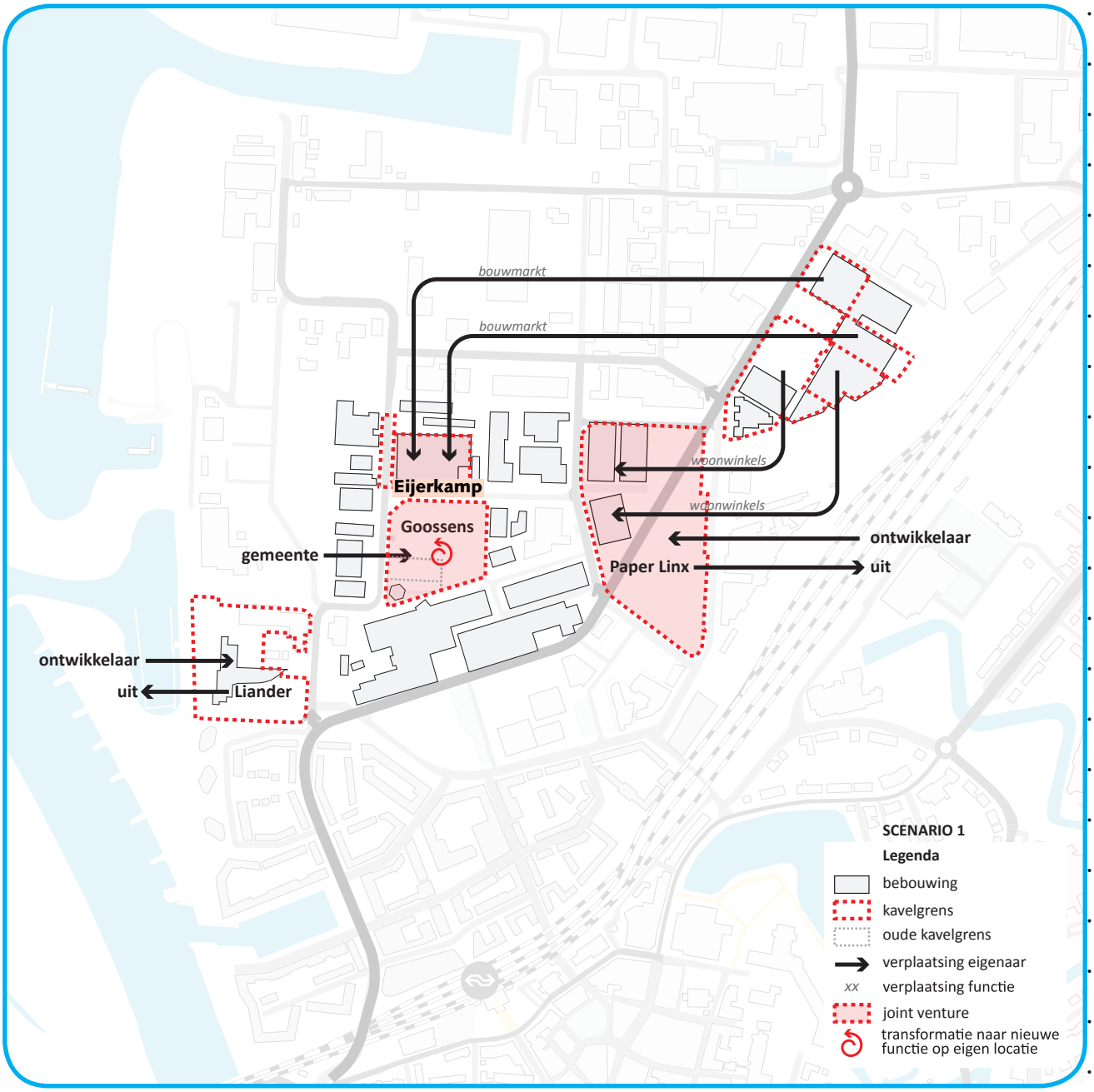
In de pilot zijn verschillende scenario's opgesteld voor de 'tussenzone' van De Mars: het gebied met lichtere industrie en detailhandel. De grotere bedrijven functioneren relatief goed, maar de leegstand en versnippering van functies nemen toe. Enkele bedrijven op De Mars overwegen herconcentratie elders. Daarnaast zijn de interne vindbaarheid en bereikbaarheid beperkt door het ontbreken van een doorgaande hoofdstructuur.



Eén van de in dit proefprogramma opgestelde scenario's voor De Mars samen met bijbehorende kavelruil. In het scenario 'Woonwinkel Campus' staat de clustering van meubelwinkels en bouwmarkten in een interne, groene campuswereld centraal.

Kans: doorgaande verbinding en visie
De interne ontsluitingsstructuur vraagt om sterke aanpassingen naar een hoofdstructuur. De aanleg van de hoofdas kan dienen als trigger voor het versterken van de ruimtelijk-economische vitaliteit. Ook blijkt er behoefte te zijn aan een eenduidige visie voor De Mars. Wat maakt het gebied onderscheidend? Het realiseren van een doorgaande hoofdstructuur zou tot gevolg hebben dat één van de grotere kavels doorkruist wordt. Stedelijke kavelruil kan hiervoor een oplossing bieden. Ook om de clustering van woonwinkels te versterken.

Ontwikkelstrategie: joint ventures en visie
Initiatieven van individuele eigenaren zijn niet met elkaar verbonden. Een verbinding maakt het ontwikkelingsproces naar verwachting complexer. Daarom is het van belang om goed na te denken over een zorgvuldige, juridisch vormgegeven samenwerking tussen betrokken partijen, een lichte vorm van vereniging of joint venture. Ook de gemeente en de Cleantechregio spelen een belangrijke rol in het herstructureren van De Mars. Gedacht kan worden aan 'beloningsplanologie': indien de door private eigenaren voorgestelde transformatie een grotere bijdrage levert aan door de gemeente gestelde doelen, dan biedt de gemeente meer 'programma'.



Met het Woonwinkel Campus concept wordt ingespeeld op het 'Nieuwe Winkelen', wat inhoudt dat er meer behoefte is aan recreatieve beleving en aantrekkelijke ervaringen met een slimme logistieke indeling. De eventuele aanleg van de doorgaande as aan de zuidzijde van de campus leidt tot een nieuwe indeling van kavels.

7. Basisdilemma's en doorwerking

De uitvoering van de praktijkpilots in het kader van het Gelderse proefprogramma Stedelijke Kavelruil heeft veel kennis, inzichten en ervaringen opgeleverd met de praktijk van stedelijke kavelruil. Niet alleen voor de provincie zelf, maar zeker ook voor de betrokken gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De praktijkpilots laten eens te meer zien hoe lastig het in de praktijk is om tot een vruchtbare samenwerking te komen tussen particuliere eigenaren, private partijen, gemeente en provincie. En dat het opzetten van zo'n samenwerking veel tijd, inzet en energie kost, meer dan de looptijd van het Gelderse proefprogramma zelf.

Basisdilemma's rond stedelijke kavelruil
Het proefprogramma heeft scherp inzicht gegeven in de inhoudelijke dilemma's waar publieke en private partijen komen te staan in het proces van samenwerking voor stedelijke kavelruil. Uitgaande van de praktijkpilots komen we tot zes basisdilemma's waarin alle betrokken partijen in praktijk samen een balans moeten vinden. De zes dilemma's zijn:

1. Scope: inzet op eigen kavel ↔ gezamenlijke gebiedsontwikkeling
Eerste dilemma is de balans tussen enerzijds de inzet op eigen kavel en vastgoed, en hiervoor programma te claimen en (beleids)concurrentie aan te gaan. Of anderzijds in te zetten op een gezamenlijke ontwikkeling, die wellicht meer profijtelijk kan zijn maar ook meer wederzijdse afhankelijkheden en risico's kan opleveren.

2. Waardecreatie: extra programma nodig ↔ marktadaptie en beleidsafspraken
Dilemma is het zoeken naar extra ontwikkelprogramma in retail, werken, wonen of voorzieningen om waardecreatie in het gebied mogelijk te maken. Dit moet in balans zijn met de mate waarin de lokale 'markt' het extra programma kan absorberen en de mate waarin de beleidsafspraken over regionale programmering hiervoor ruimte bieden.

3. Rollen: samenwerking private eigenaren ↔ actieve rol gemeente/provincie
Een derde dilemma is het streven naar onderlinge samenwerking tussen private eigenaren waarvoor wet- en regelgeving rond stedelijke kavelruil primair bedoeld is. In balans tot nut en noodzaak voor een actieve rol van gemeente en provincie om beleidsmatig het proces te faciliteren of beperkt risicodragend mede te investeren.

4. Samenwerking: iedereen doet mee ↔ coalition of the willing
Dilemma rond samenwerken gaat over de mate waarin alle zittende eigenaren en ondernemers in het proces van samenwerken moeten participeren (in praktijk zijn dit soms tientallen/honderden eigenaren)

Marktstraat - Apeldoorn

Hengelder - Zevenaar

in balans tot het zoeken naar die beperkte groep partijen die samen kansen zien en een start maken met het samenwerkingsproces.

5. Financieel: kosten korte termijn (hard) ↔ baten lange termijn (onzekerheid)

Het financiële dilemma concentreert zich onder meer op de lange ontwikkel- en verdientermijn van stedelijke kavelruil projecten. In de praktijk zijn de kosten voor de planontwikkeling en investeringen goed in te schatten, en een hard gegeven op de korte termijn, terwijl het rendement en waardestijging onzeker blijft op de lange termijn.

6. Risico's: reguliere ondernemersrisico's ↔ overheid mede-risicodragend

Een laatste dilemma is de mate van financieel en ontwikkeltechnisch risico en in welke mate deze risico's toekomen aan private partijen of deels ook aan gemeente of provincie. In hoeverre is bij stedelijke kavelruil sprake van reguliere ondernemersrisico voor private partijen en in hoeverre moeten overheden bepaalde onrendabele delen meefinancieren of beperkt risicodragend mee-investeren vanuit maatschappelijk belang?

Centrum - Arnhem

De Mars - Zutphen

Gemeenten: doorwerking van de praktijkpilots
De praktijkpilots in de zes betrokken gemeenten hebben verschillende effecten gehad op het gemeentelijke beleid en herdefinitie van de rol en positie van de gemeenten. Zo heeft de praktijkpilot in Zevenaar geleid tot een intensief samenwerkingsproces tussen lokale, private eigenaren, gemeente, ontwikkelmaatschappij Oost NV en de Bank Nederlandse Gemeenten. Inmiddels is een gezamenlijke businesscase gemaakt van een nieuwe infrastructuuroplossing waarbij stedelijke kavelruil wordt ingezet. In de praktijkpilot Doetinchem heeft het proces met de eigenaren vanuit het proefprogramma geleid tot bijeenbrengen van alle belangrijke partijen en is een ontwikkelende partij opgestaan om als gebiedsontwikkelaar op te treden.

Voor de vakantieparken in Ermelo en Harderwijk heeft de praktijkpilot bijgedragen aan het lopende proces met het opzetten van een regionaal gebiedsfonds. De verdere uitwerking van deze pilot is nu onderdeel van het Rijksstimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil, evenals de pilots van Zevenaar en Doetinchem. In Apeldoorn heeft de praktijkpilot de gemeente een interessante methodische aanpak in handen gegeven, die weliswaar niet op bewuste locatie van de pilot uitgevoerd kan worden (ontwikkelaars zijn verder met eigen plannen), maar wel voor andere plekken in de stad interessant is. In de praktijkpilot Arnhem is in samenwerking met de Vereniging van Eigenaren Citycenter Arnhem (VECA) een 3D-kavelruiluitwerking gemaakt voor de eigenaren van H&M-gebouw in de binnenstad. De principes van 3D-verkavelen kunnen ook elders binnen en buiten Arnhem worden toegepast, om van kleinere naburige winkelpanden grote winkelvolumes te maken voor internationale ketens. De praktijkpilot Zutphen biedt interessant transformatie- en kavelruilscenario's voor de transformatie van de 'tussenzone' tussen industrie en wonen op bedrijventerrein De Mars. Inmiddels is de praktijkpilot input voor de ruimtelijk-economische visie voor De Mars en worden met de grotere eigenaren concrete mogelijkheden voor transformatie verkend.

Provincie: doorwerking in provinciaal beleid en programma's
Op basis van de eerste ervaringen die we hebben opgedaan met het instrument stedelijke kavelruil kunnen we ook enkele richtinggevende wenken formuleren voor de rol van de provincie en het provinciale ruimtelijke beleid.

Stedelijke kavelruil is niet dé oplossing voor complexe, vastgelopen gebiedsopgaven. Stel de gebiedsopgave centraal en kijk goed naar de urgentie bij alle betrokken partijen. Het instrument biedt kansen om initiatieven van meerdere eigenaren als onderdeel van een gebiedsopgave bij elkaar te brengen. Het zou goed zijn als de provincie blijft bijdragen aan het up-to-date houden van de kennis over het instrument en de uitwisseling van kennis, kunde en ervaringen.

De Mars - Zutphen

Centrum - Apeldoorn

En mogelijk het trainen van (proces)vaardigheden bij direct betrokken medewerkers van gemeenten en provincie.

De praktijkpilots laten zien dat de samenwerking tussen private eigenaren niet zonder procesinterventies tot stand komt. Met het procesmatig faciliteren van de samenwerking, door het ter beschikking stellen van deskundigheid of procesmiddelen, kan de provincie bijdragen aan gebiedsontwikkelingen en de verdere uitbouw van het instrument Stedelijke Kavelruil. Als onafhankelijk werkteam heeft de provincie ons in staat gesteld om tussen de partijen te staan en de samenwerking te stimuleren, zowel inhoudelijk als procesmatig. Een onafhankelijk procesregisseur kan zaken los maken, maar heeft vaak niet meteen zichtbare resultaten of effect. Maar zonder procesondersteuning gebeurt er gegarandeerd niets.

In complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zien we een rol weggelegd voor een publieke ontwikkelingsmaatschappij die kennis en expertise kan inbrengen en een regierol op zich kan nemen in de gebiedsontwikkeling. In andere provincies zijn al goede ervaringen met publieke ontwikkelingsmaatschappijen. Vanuit de praktijkpilots zien we in Gelderland ook grote behoefte en kansen voor een dergelijke ontwikkelingsmaatschappij die kan ondersteunen in de financiering van het ruilingsproces. De effectiviteit van een publieke ontwikkelingsmaatschappij wordt vergroot indien er ook publieke (financierings) middelen beschikbaar zijn. Het programma SteenGoed Benutten kan daar mogelijk in voorzien.
Een positieve business case is een belangrijke voorwaarde voor elke gebiedsontwikkeling. Voldoende ‘programma’ is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Betrokken eigenaren in een gebiedsopgave hebben vaak last ervan dat regionale programmeringsafspraken weinig flexibel zijn en daarom onvoldoende aanspraak kunnen maken op ‘programma’. De invulling van regionale programmering is een zaak van gemeenten binnen de betreffende regio. We raden de provincie aan om actief te sturen op en in gesprek te gaan met de regio’s om flexibiliteit in te bouwen in regionale programmeringsafspraken. Dat biedt betere kansen voor privaat initiatief. Het bieden van flexibiliteit dient, zeker in regio’s waar de marktvraag ook in de toekomst beperkt blijft, aan regels te worden gebonden. Nadere uitwerking van een vorm van beloningsplanologie biedt hiertoe kansen.

H&M-locatie - Arnhem

Tatelaar - Zevenaar

Overzicht producten

Producten van proefprogramma Stedelijke Kavelruil:

- **Verkenningsrapport**
- **Ruilpropositie Doetinchem**
  Praktijkpilot Doetinchem – centrumgebieden De Veentjes en Dr. Huber Noodtplaats
- **Ruilpropositie Zevenaar**
  Praktijkpilot Zevenaar – bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar
- **Ruilpropositie Vitale Vakantieparken**
  Praktijkpilot Ermelo en Harderwijk – vakantieparken in Tonselse Veld
- **Ruilpropositie Apeldoorn**
  Praktijkpilot Apeldoorn – centrumgebied Marktstraat en Beekstraat
- **Ruilpropositie Arnhem**
  Praktijkpilot Arnhem – centrumlocatie Hennes & Mauritz
- **Ruilpropositie Zutphen**
  Praktijkpilot Zutphen – bedrijventerrein De Mars

H&M-locatie - Arnhem

Apeldoorn

Colofon

Het proefprogramma Stedelijke Kavelruil in Gelderland (voorheen Proefprogramma Stedelijke Herverkaveling) is uitgevoerd in opdracht van de provincie Gelderland in samenwerking met de gemeente Zevenaar, gemeente Doetinchem, gemeente Ermelo, gemeente Harderwijk, Regio Noord-Veluwe, gemeente Apeldoorn, gemeente Arnhem, gemeente Zutphen en ontwikkelingsmaatschappij Oost NV. Het Stimuleringsfonds voor Creatieve Industrie heeft het proefprogramma financieel mede ondersteund.

Het proefprogramma Stedelijke Kavelruil is uitgevoerd door een breed consortium, bestaande uit de Radbouduniversiteit Nijmegen, bureau Het Noordzuiden en het Kadaster. Op onderdelen en in diverse praktijkpilots is samengewerkt met ontwikkelingsmaatschappij Oost NV en de Bank Nederlandse Gemeenten – Gebiedsontwikkeling.

Bestuurlijke Regiegroep:
Josan Meijers (Provincie Gelderland)
Meri Loeffen (Kadaster)
René Sueters (Gemeente Zutphen)
Oege Bosch (Gemeente Zutphen)
Ron König (Gemeente Arnhem)
Anja van Norel (Gemeente Zevenaar)
Nathan Stukker (Gemeente Apeldoorn)
Jeroen de Jong (Gemeente Harderwijk)
Pieter Teeninga (Gemeente Harderwijk)
Ingrid Lambregts (Gemeente Doetinchem)

Werkteam:
Edwin van Uum (Het Noordzuiden)
Jochem Timmer (Het Noordzuiden)
Jana van Hummel (Het Noordzuiden)
Inge Oortgiesen (Het Noordzuiden/ Radboud Universiteit)
Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit)
Sander Lenferink (Radboud Universiteit)
Guido Kuijer (Kadaster; tot mei 2016)
Hennie Mones (Kadaster; vanaf mei 2016)
Erco Adelerhof (Kadaster)

Begeleiding:
Rogier van Aaken (Provincie Gelderland)
Gerard Wieland (Provincie Gelderland)

Ambtelijke werkgroepen:

Ermelo en Harderwijk:
Jolande Blok (Gemeente Ermelo)
Bram Friessen (Gemeente Ermelo)
Dennis Schijff (Gemeente Ermelo)
Nienke van Keimpema (Gemeente Harderwijk)
Bert van Marle (Regio Noord-Veluwe)
Rob van den Hazel (Seinpost)
Henri Stakenburg (Provincie Gelderland)
Marc van Geene (Kadaster)

Doetinchem:
Yana van Tienen (gemeente Doetinchem)
Merijn de Vries (gemeente Doetinchem)
Paul Koster (gemeente Doetinchem)
Jeroen Langeweg (gemeente Doetinchem)
Lara Brand (Kadaster)
Gerard Rodewijk (BNG Gebiedsontwikkeling)
Philippe Bocxe (BNG Gebiedsontwikkeling)
Jeroen Verschuren (BNG Gebiedsontwikkeling)

Zevenaar:
Gustave Pol (Gemeente Zevenaar)
Ruben Bakker (Gemeente Zevenaar)
Wim Geurts (Gemeente Zevenaar)
Ilone van Bodegraven (Gemeente Zevenaar)
Gerard Rodewijk (BNG Gebiedsontwikkeling)
Eugene van den Bemt (BNG Gebiedsontwikkeling)
Hanko Ploeger (BNG Gebiedsontwikkeling)
Frank Geerlings (Oost NV)

Zutphen:
Edwin Koning (Gemeente Zutphen)
Jaap Westerink (Gemeente Zutphen)
Paula Christiaans (Gemeente Zutphen)
Corine Aarnoudse (Oost NV)

Arnhem:
Eline van Straaten (Gemeente Arnhem)
Jos Verweij (gemeente Arnhem)
Alwin Roest (Gemeente Arnhem)
Loek ten Cate (Gemeente Arnhem)
Caspar Wortmann (VECA)

Apeldoorn:
Gert Gilissen (Gemeente Apeldoorn)
Marieke Boutkan (Gemeente Apeldoorn)
Wilma Kerkemeijer (Gemeente Apeldoorn)
Jim van der Zwan (Gemeente Apeldoorn)

Nadere informatie – contactpersonen:

Radboud Universiteit
Erwin van der Krabben
024 – 361 20 99
e.vanderkrabben@fm.ru.nl

Het Noordzuiden
Edwin van Uum
06 – 125 08 762
edwin@noordzuiden.nl

Kadaster
Hennie Mones
088 – 183 20 00
Hennie.Mones@kadaster.nl

Provincie Gelderland
Rogier van Aaken
026 – 359 91 11
r.van.aaken@gelderland.nl

Apeldoorn

gemeente Arnhem

gemeente [gD] Doetinchem

gemeente ermelo

gemeente harderwijk

Zevenaar

Zutphen

Over deze eindnotitie:

Tekst: Edwin van Uum (Het Noordzuiden) en Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit)
Kaartbeelden en schema's: Jana van Hummel (Het Noordzuiden), tenzij anders vermeld
Foto's: Het Noordzuiden
Lay-out: Jana van Hummel (Het Noordzuiden)