

van de gebiedsontwikkeling, met toepassing van stedelijke kavelruil, meer faciliterend kunnen worden behaald, is het eigenlijk vreemd dat privaat initiatief en risico als het ware wordt “bestraft” door bij de faciliterende, risico- en inzet besparende aanpak wel de heffing van overdrachtsbelasting toe te passen. Bij vrijstelling is het aannemelijk dat er slagvaardige initiatiefnemers zijn die, ter verzekering van het beschikbaar krijgen van de benodigde gronden en optimalisatie van de haalbaarheid, bereid zijn om vroegtijdig in de voorbereiding noodzakelijke grondtransacties te sluiten, en zo mogelijk ook partijen die niet willen participeren kunnen uitkopen.

- De meerwaarde, ook fiscaal, van stedelijke kavelruil zit vooral opgesloten in het resultaat van de aanpak, veel minder dan in de eenmalige transacties die nodig zijn om die resultaten te bereiken. Een gunstige waardeontwikkeling van de gebouwde omgeving en aannemelijk meer vitale bedrijven is zeker ook vanuit het perspectief van de Belastingdienst aantrekkelijk. Het is contra-productief transacties onder stedelijke kavelruil te belasten en deze aanpak zo te belemmeren.

Samenvattend

Met (onder meer) de voorgaande overwegingen lijkt het zeer wel mogelijk om stedelijke kavelruil praktisch en aantrekkelijker te instrumenteren. Er is mogelijk aandacht nodig voor het zorgvuldig koppelen van de voorgestelde toepassingen aan de publiekrechtelijke titel van de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Het is belangrijk om concreet te voorzien in flankerende maatregelen in de Wet op belastingen rechtsverkeer voor de te verbreden vrijstelling van overdrachtsbelasting.

5.5

De meerwaarde van stedelijke kavelruil

Dr.ir. Erwin Heurkens, Assistant Professor in Urban Development Management, TU Delft

Het instrument stedelijke kavelruil ondersteunt het tot stand komen van een privaat-private overeenkomst over het ruilen van onroerende zaken op vrijwillige basis. Kortom, het ondersteunt private initiatieven en plannen voor de herontwikkeling, herstructurering en transformatie in bestaand stedelijk gebied. Dit sluit perfect aan op de filosofie van de Omgevingswet, de trend naar faciliterend gemeentelijk grondbeleid en de wens om urgente en majeure (woningbouw- en energietransitie-)opgaven van ons land waar mogelijk binnenstedelijk op te lossen.

Meervoudige meerwaarde

In mijn ogen is de overkoepelende maatschappelijke en beleidsmatige meerwaarde daarom vooral dat stedelijke kavelruil een concreet instrument biedt om privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012) vorm te geven. Er wordt (juridische, organisatorische en financiële) ruimte gecreëerd voor een leidende rol van andersoortige private partijen in gebiedsontwikkeling dan vastgoedontwikkelaars en -beleggers (Heurkens, 2018); er worden condities gecreëerd voor en handvatten geboden aan zittende bedrijven, eigenaren of bedrijfsverenigingen om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Juist de nadruk op de rol van en samenwerking tussen zittende bedrijven en eigenaren kan complexe processen van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling versnellen. Stedelijke kavelruil ondersteunt het in kaart brengen

‘De praktijk van gebiedsontwikkeling is in transitie en stedelijke kavelruil dient gezien te worden als onderdeel van een publiek-private rolverandering.’

van belangen van partijen, het creëren van draagvlak bij partijen, het formaliseren van privaat-private samenwerkingen middels een ruilvereenkomst, en het financieel haalbaar maken van herontwikkeling.

Daarnaast is er nog de ruimtelijk-economische meerwaarde van stedelijke kavelruil. Het instrument biedt kansen om locaties met versnipperd grondeigendom en suboptimale bedrijfsvoering ruimtelijk-economisch te herstructureren. Door kavelruil kan meer functionele samenhang in een gebied ontstaan, bijvoorbeeld door de clustering van bepaalde gerelateerde bedrijvigheid die innovatie stimuleert. Daarnaast kunnen investeringen in openbare ruimte, infrastructuur en energietransitie mede gefinancierd worden uit de waardevermeerdering door stedelijke kavelruil en eventueel additionele gemeentelijke investeringen/subsidies. Dit resulteert in meer duurzame waardecreatie op lange termijn voor zowel bedrijven (vergroete bereikbaarheid, verbeterde uitstraling, lagere exploitatielasten gebouw) als de stad (economische vernieuwing en werkgelegenheid, verbeterd vestigingsklimaat, duurzaamheidsbeleid).

Ten slotte biedt stedelijke kavelruil juridische en organisatorische meerwaarde. Juist de vrijwillige basis van het instrument is een ontbrekende optie in de huidige privaatrechtelijke ruimtelijke wetgeving, naast de bestaande (vergaande) publiekrechtelijke onteigening en het publiekrechtelijke voorkeursrecht. Gezien de importantie van vertrouwen en gedeelde belangen bij privaat-private samenwerking, is het nuttig om stedelijke kavelruil op basis van vrijwilligheid op te nemen in wetgeving. Dat het instrument tevens samenwerkingen formaliseert middels privaatrechtelijke overeenkomsten, biedt bedrijven voldoende juridische houvast dat financiële risico's van herontwikkeling gereduceerd worden indien er een sluitende businesscase is. Daarnaast zijn het voorwaardelijk stellen van een private ruilvereenkomst en een privaat ruilplan voor een wijziging van het publieke omgevingsplan, het verlenen van een omgevingsvergunning en het toekennen van ontwikkelingssubsidie in potentie uiterst effectief om private partijen te motiveren om te investeren.

Vrijwillig versus verplichtend karakter

In mijn optiek voegt een wettelijke regeling voor stedelijke kavelruil met een verplichtend of dwingend karakter niets toe aan vrijwillige kavelruil. Allereerst verhoudt het verplicht meedoen van onwelwillende partijen zich niet goed tot de uitgangspunten van goede samenwerking. Het motiveert betrokken partijen niet om langdurig met elkaar samen te werken. Belangrijk uitgangspunt in mijn ogen is dat er een gedeeld belang moet zijn bij private partijen om tot kavelruil over te gaan. Zo'n gedeeld privaat belang ontstaat op basis van vrijwilligheid en niet door dwang. Als partijen niet op een lijn zitten (zoals in Werkendam), is er klaarblijkelijk geen gedeeld belang en geen behoefte vanuit de markt aan verandering. In dit geval is het zaak om individuele belangen (en eigendomsrechten) van partijen te respecteren. Ook hoeft het niet meewerken van een eigenaar niet te betekenen dat men elders in het gebied niet gewoon tot kavelruil kan overgaan.

Dit verandert mogelijk als er sprake is van een publiek belang dat gemoeid is met de kavelruil in het gebied. Echter, dat wil niet zeggen dat er ook een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling moet komen. Er zijn immers publiekrechtelijke instrumenten als onteigening en voorkeursrecht die gemeenten kunnen inzetten als er zwaarwegende publieke belangen aan te wijzen zijn die de inzet ervan rechtvaardigen. Inzet van publiekrechtelijk instrumentarium betekent dat de overheid hiërarchisch ingrijpt om het publieke belang te borgen, en deze mogelijkheid bestaat dus al. Interessant in dit kader is het pleidooi van de WRR (2000) waarin gesteld wordt dat ook netwerk- en marktmechanismen, naast hiërarchisch sturen, het publieke belang kunnen borgen. Vrijwillige stedelijke kavelruil is potentieel een instrument dat lokaal het publieke belang bepaalt door gebruik te maken van zowel netwerk- als marktmechanismen. In mijn ogen is publiekrechtelijke inzet van onteigening uiteindelijk pas wenselijk als eigenaren er samen niet uit komen, en er zwaarwegende publieke belangen in het spel zijn.

Incentives voor effectieve stedelijke kavelruil

Het instrument stedelijke kavelruil is een middel om gebiedsontwikkeling mede mogelijk te maken en geen doel op zich. Daarom dient het instrument ingezet te worden in combinatie met andere instrumenten (en activiteiten). Voor private partijen zijn het vaak kosten, tijd en energie die effectieve kavelruil in de weg staan. Incentives zouden daarom voornamelijk financieel, fiscaal, juridisch, strategisch en bedrijfsmatig van aard dienen te zijn. Aan de private kant kunnen BIZ of parkmanagement-constructies organisatorisch-financieel middelen zijn om voorinvesteringen gemoeid met kavelruil te financieren. Ook kan een gezamenlijk publiek-privaat revolverend fonds financiële incentives bieden voor een kavelruil.

Heurkens et al. (2015) en Verheul et al. (2017) pleiten er daarnaast voor dat publieke partijen zich bewust dienen te zijn van het beoogde effect van de inzet van publiek instrumentarium op marktbeslissingen. Succesvolle privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling is altijd gebaat bij een weloverwogen inzet van een combinatie van beschikbare publieke instrumenten, en dat geldt ook voor kavelruil. In de publieke sturingsmix zijn richtinggevend, regulerende, stimulerende en verbindende rollen en instrumenten te onderscheiden die als mogelijke incentive kunnen werken om stedelijke kavelruil te effectueren. Een up-to-date en consistent ruimtelijk-economisch gemeentelijk beleid (richtinggevend) kan private partijen meer zekerheid geven dat hun bedrijfsinvesteringen middels kavelruil op lange termijn terugverdiend worden. Daarnaast kan het vaststellen van een kavelruilplan en -overeenkomst als privaatrechtelijke voorwaarde dienen voor publiekrechtelijke acties, zoals een (wijziging van) omgevingsplan en omgevingsvergunning (regulerend). Additionele voorwaarde kan ook zijn dat publieke investeringen in infrastructuur en openbare ruimte, en de inzet van gemeentelijk onroerend goed hiervan afhangen (stimulerend). En onderschat niet het effect van de inzet op een verbindende rol van de gemeente bij het inventariseren van belangen van partijen bij eventuele kavelruil (faciliterend) en procesondersteuning van

het Kadaster. Al deze instrumenten kunnen tezamen incentives bieden voor private eigenaren om voortvarender kavelruil ter hand te nemen.

Aanbevelingen voor praktijk en wetgever

De praktijk van gebiedsontwikkeling is in transitie en stedelijke kavelruil dient gezien te worden als onderdeel van een publiek-private rolverandering. De Omgevingswet speelt in op deze veranderende publiek-private verhoudingen, maar tegelijk zien we dat bepaalde handelwijzen door de jaren heen behoorlijk geïnstitutionaliseerd zijn (Buitelaar et al., 2018). Zo laten de pilotprojecten van stedelijke kavelruil zien dat gemeenten behoorlijk actief betrokken zijn in het proces, en dat er zelden of geen sprake is van een privaat initiatief voor kavelruil. Dit kan betekenen dat gemeenten zich meer senang voelen bij actief handelen (en grondbeleid), en zich (te) weinig verdiepen in de daadwerkelijke wensen en belangen van private partijen om tot kavelruil over te gaan. Maar het kan ook betekenen dat het private organiserende vermogen tot op heden ontbreekt. Er wordt immers vaak naar de gemeente gekeken om eventuele conflicten te beslechten, iets wat voortkomt uit de meer “traditionele” publiek-private verhoudingen en de samenwerkingscultuur in de Nederlandse ruimtelijke ordening van de laatste decennia. Mijn advies aan de praktijk is om kavelruil op basis van privaat initiatief en publiek faciliteren de tijd te geven en ervan te leren, aangezien transitie naar nieuwe publiek-private institutionele verhoudingen in gebiedsontwikkeling zich langzaam voltrekken (Van der Krabben & Lenferink, 2018).

Aan de wetgever zou ik willen meegeven stedelijke kavelruil als belangrijke regeling op te nemen in de Omgevingswet zoals nu voorzien. Vooral om mede vorm te geven aan deze transitie en daarbij in de mogelijkheid te voorzien dat kavelruil in de toekomst veelvuldig en effectief toegepast kan worden. Daarnaast is het mijns inziens ook van belang dat er professionele ondersteuning en begeleiding is voor kavelruilinitiatieven, zoals nu voorzien door het Kadaster. Daarbij komt dat bestaande eigenaren in de praktijk niet per se bekend zijn met het instrument

‘Uitgangspunt van kavelruil is dat het ALTIJD voordeel op moet leveren. Niemand mag er slechter van worden.’

kavelruil, wellicht omdat zij vooral bedrijfsmatige belangen hebben en geen experts zijn in gebieds- of ruimtelijke ontwikkeling. Mijn advies aan het ministerie van BZK is daarom ook om te verkennen op welke manier bedrijven nog beter op de hoogte gesteld kunnen worden van de mogelijkheden van stedelijke kavelruil.

Referenties

- Buitelaar, E., Grommen, E. & Van der Krabben, E. (2018). The self-organizing city: An analysis of the institutionalization of organic urban development in the Netherlands. In: Squires, G., Heurkens, E. & Peiser, R. (eds.) *Routledge Companion to Real Estate Development*. London, Routledge, pp. 169-182.
- Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK*. Doctoral thesis. Delft: Delft University of Technology.
- Heurkens, E. (2018) Private sector-led urban development: Characteristics, typologies and practices. In: Squires, G., Heurkens, E. & Peiser, R. (eds.) *Routledge Companion to Real Estate Development*. London, Routledge, pp. 107-122.
- Heurkens, E., Adams, D. & Hobma, F. (2015). Planners as market actors: The role of local planning authorities in the UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review* 86 (6), 625-650.
- Van der Krabben, E. & Lenferink, S. (2018). The introduction of urban land readjustment legislation as an institutional innovation in Dutch land policy. *Habitat International* 75, 114-121.
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriens, R. (2017). *Ruimte voor durf voor diversiteit in gebiedstransformaties*. Onderzoek City Deal Binnenstedelijk Bouwen en Transformatie, in opdracht van Ministerie van BZK. Delft: TU Delft.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] (2000). *Het borgen van publiek belang*. Rapporten aan de regering 56. Den Haag: Sdu Uitgevers.

5.6

Het belang van een fiscale faciliteit voor stedelijke kavelruil

Mr. dr. J.W.A. Rheinfeld, vennoot bij FBN Juristen en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen

Bij de voorgenomen overgang van het instrument kavelruil naar de Omgevingswet is voor het overgrote gedeelte sprake van een nagenoeg naadloze omzetting van de regeling met betrekking tot de kavelruil in landelijk gebied uit de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg) in de Omgevingswet. Dit geldt ook in fiscale zin. De regeling met betrekking tot de stedelijke kavelruil is nieuw, maar is juridisch op dezelfde leest geschoeid. Het belangrijke verschil tussen beide regelingen is gelegen in het feit dat er een afgrenzing plaatsvindt tussen het nieuwe instrument stedelijke kavelruil (binnen de bebouwde kom) en de (bestaande) kavelruil in landelijk gebied (buiten de bebouwde kom). Deze geografische afgrenzing heeft voornamelijk fiscale consequenties: stedelijke kavelruil kent, in tegenstelling tot zijn landelijke evenknie, (nog) geen vrijstelling van overdrachtsbelasting. Of, zoals de concept-memorie van toelichting op het wetsvoorstel het verwoordt: “De regeling voor stedelijke kavelruil komt op een enkele uitzondering na overeen met de regeling voor vrijwillige kavelruil in het landelijke gebied. Dit leidt tot eenvoudige en eenduidige wetgeving. Uitzondering is dat stedelijke kavelruil alleen mogelijk is binnen de bebouwde kom en niet daarbuiten. Het praktische gevolg daarvan is dat voor stedelijke kavelruil niet de generieke