

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/209075>

Please be advised that this information was generated on 2020-09-09 and may be subject to change.

# Onteigening als vervolg op vrijwillige stedelijke herverkaveling?

Het ruilen van eigendom is een mogelijkheid om tot een beter gebruik van grond en vastgoed te komen. Het ministerie van BZK en het Kadaster werken samen aan het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil.

Dr. Demetrio Muñoz Gielen<sup>1</sup>

## Introductie

Sinds 2016 werken het ministerie van BZK en het Kadaster samen aan het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil (SSKR). Dit programma is opgezet om ervaring op te doen met de regeling stedelijke kavelruil zoals die is opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom. In de praktijk wordt deze ervaring onder andere opgedaan door het ondersteunen van pilotprojecten. De problematiek bij de geselecteerde projecten is divers, het betreft zowel bedrijventerreinen, recreatieparken als winkelstraten met als gemeene deler dat het ruilen van eigendom een mogelijkheid is om tot een beter gebruik van grond en vastgoed te komen. De pilotprojecten worden (financieel) gesteund en krijgen advies van deskundigen die deel uitmaken van de klankbordgroep SSKR.

Een belangrijk punt in de voorgestelde regeling stedelijke kavelruil is de vrijwilligheid ervan: eigenaren dienen in goed onderling overleg tot ruiling en verrekening van hun eigendommen te komen. Anders dan bij een wettelijke herverkaveling in het landelijk gebied in Nederland of bij wettelijke stedelijke herverkaveling in andere landen – in Europa passen Duitsland en Spanje stedelijke herverkaveling breed toe – bevat het proces om tot een ruilovereenkomst te komen geen mogelijkheid om de deelnemers te verplichten een ruilvoorstel te accepteren. Hierdoor kan één eigenaar een voorgestelde ontwikkeling blokkeren. Het ministerie van BZK heeft meerdere malen aangegeven dat onteigening het meest geëigende instrument is om Stedelijke Kavelruil door te voeren in die situaties

waar één of enkele eigenaren niet mee willen werken.<sup>2</sup> De klankbordgroep SSKR draagt graag bij aan deze discussie door de ervaring tot dusver met onteigening in de bestudeerde pilots in beeld te brengen. Dit artikel zet de bevindingen uiteen en analyseert de consequenties van de inzet van onteigening voor de haalbaarheid van de pilots. Hierbij richten we ons vooral op de financiële consequenties. De vraag of het publieke middel onteigening een logisch vervolg is op een proces om vrijwillig tot een private overeenkomst te komen, blijft hier buiten beschouwing.

## Bevindingen

Van de huidige acht pilots van het programma SSKR wordt op dit moment in twee gevallen serieus gedacht over de mogelijke inzet van onteigening. Omdat deze pilots nog lopen en het openbaren van de hieronder besproken informatie financiële gevolgen kan hebben voor de desbetreffende gemeenten worden ze verder anoniem behandeld. In de rest van de pilots was de planontwikkeling onvoldoende gevorderd, of was de aanpak gewoon niet gericht op het inzetten van zwaardere instrumenten zoals onteigening.

## Gemeente A

In gemeente A is het pilotproject gericht op het bieden van groeimogelijkheden aan toonaangevende lokale bedrijven waardoor hun bijdrage aan de lokale economie voor de lange tijd gegarandeerd is. Om deze groeimogelijkheden te bieden dient dure, noodzakelijke infrastructuur te worden aangelegd. Om deze infrastructuur te kunnen aanleggen dienen de percelen van enkele eigenaren herschikt te worden. Met de eigenaren is een traject gestart om door middel van individuele en gezamen-

lijke gesprekken tot een ruiling te komen. Uit deze contacten blijkt dat er in ieder geval één eigenaar is waarvan het onduidelijk is of hij medewerking gaat verlenen aan de ruilverkaveling. De gemeente hecht zoveel belang aan de realisatie van de infrastructuur dat de bereidheid is uitgesproken om hiertoe tot onteigening over te gaan. De gemeente heeft een eerste verkenning gemaakt om de hoogte van de schadeloosstelling te bepalen voor het betreffende perceel.

Bijzonderheden:

- Het gaat om een onbebouwd bedrijfsperceel.
- De onteigening dient om de aanleg van de infrastructuur mogelijk te maken, de bestemming van de dan resulterende nieuwe percelen blijft binnen bedrijvigheid, ook al verandert er iets aan het soort bedrijvigheid en de milieucategorie, en uiteraard aan de verbeterde omgevingskwaliteiten vanwege de nieuwe infrastructuur.

De gemeente heeft de 'werkelijke waarde' (art. 40b t/m f onteigeningswet) van het perceel laten taxeren. De gemeente is er daarbij vanuit gegaan dat de werkelijke waarde, de waarde van het perceel in de huidige staat is. Bekend is dat de eigenaar dit perceel voor een veel hoger bedrag heeft gekocht. Ik schat in dat de gemeente bij deze taxatie wellicht onvoldoende oog heeft gehad voor het feit dat na de aanleg van de infrastructuur de waarden van de nieuwe percelen (en daarmee de complexwaarde) hoger zullen zijn. Dit kan er mijns inziens toe leiden dat in de onteigeningsprocedure de werkelijke waarde hoger zal worden getaxeerd.



Foto: Evert Verhoeven

Naast de werkelijke waarde van het perceel is de inschatting dat de aanvullende kosten (daling in waarde overblijvende eigendom, inkomensschade beëindiging bedrijfsactiviteit en verhuis-/hervestigingskosten) beperkt zullen zijn omdat het perceel nu ongebruikt en onbebouwd is. Verder zijn andere aspecten van onteigening (procedure, kosten procedure) nog niet in beeld gebracht.

Gemeente A verwacht vanaf januari 2019 de middelen beschikbaar te stellen voor onder andere de eventuele onteigening van dit perceel. Ook heeft de provincie een substantiële bijdrage toegezegd. Deze subsidies zullen ook essentieel zijn om de financiële haalbaarheid van de pilot te waarborgen. Mijn inschatting is namelijk dat de gemeente de kosten van de grondexploitatie (met inbegrip van de onteigeningskosten) niet volledig zal kunnen verhalen op de eigenaren vanwege de werking van macroaftopping (zie ervaring in gemeente B hieronder).

Dankzij onder andere de beschikbaarheid van genoemde subsidies wordt de inzet van onteigening in gemeente A niet als een financieel of politiek probleem ervaren. Men denkt er zelfs over om – als vrijwillige ruilverkaveling niet mogelijk blijkt – de gronden van andere eigenaren ook te onteigenen.

### Gemeente B

Gemeente B heeft recent ervaring opgedaan met het instrument onteigening in een vergelijkbare locatie (locatie X) als de SSKR-pilot die nu loopt. Zowel in locatie X als in de pilot gaat het om de transformatie van een bedrijventerrein naar woningbouw. Op basis van de ervaring in locatie X komt de gemeente tot de conclusie dat de inzet van onteigening in de pilot onhaalbaar is.

In locatie X heeft een bij de gemeente bekende lokale partij, vooruitlopend op de transformatie, een perceel gekocht voor een bedrag tussen € 300 en € 400 per m<sup>2</sup>. De gemeente vermoedde dat het de bedoeling van deze partij was om de transformatie te vertragen en op deze manier een zo hoog mogelijke uitkoopprijs te realiseren. Deze partij heeft namelijk eerder dezelfde strategie gevolgd op een andere locatie. Na uitgebreid overleg met alle eigenaren op locatie X – het project kent een lange planontwikkeling die teruggaat tot begin deze eeuw – hebben de gemeente en de meerderheid van de eigenaren een gezamenlijke ontwikkeling afgesproken. Echter, na de vaststelling van het bestemmingsplan werd nog geen overeenstemming bereikt met deze eigenaar.

### Bijzonderheden:

- Het gaat om een bebouwd bedrijfsp perceel.
- De onteigening dient om de transformatie van dit bedrijfsterrein naar wonen mogelijk te maken; de bestemming gaat dus van bedrijf naar wonen.

De gemeente heeft de eigenaar in het kader van de onteigeningsprocedure een bod gedaan dat circa € 50 per m<sup>2</sup> hoger ligt dan de prijs die de eigenaar voor de grond betaalde. Dit bod is door de eigenaar afgewezen. De onteigeningsprocedure loopt nu: de rechter moet nog een onafhankelijke makelaar benoemen omdat de taxaties van de gemeente en de eigenaar te veel uit elkaar lagen. Onderzoek<sup>3</sup> wijst uit dat de definitieve door de rechter vastgelegde schadeloosstelling in Nederland, in zaken waarin de prijs niet minnelijk wordt bepaald zoals deze, gemiddeld 56,7% hoger ligt dan het laatste bedrag dat is geboden door de gemeente. Wanneer dit ook aan de orde zou zijn in locatie X, dan zal de definitieve schadeloosstelling boven de € 600 per m<sup>2</sup> komen te liggen. Daarnaast zijn er de proceskosten (inhuur advocatenkantoor) die nu al tot circa een derde van het totaal van het door de gemeente geboden bedrag zijn opgelopen. En de procedure loopt nog.

De kosten van onteigening in locatie X zijn een tegenvaller voor de gemeente. De residuele waarde van het perceel, rekening houdend met alle grondexploitatiekosten en de uitgifteprijs, is veel lager: tussen € 100 en € 200 per m<sup>2</sup>. De gemeente lijdt dus een verlies in de gemeentelijke grondexploitatie van vooralsnog tussen € 300 en € 400 per m<sup>2</sup> (inclusief proceskosten tot nu toe), terwijl nog moet blijken hoe hoog de definitieve schadeloosstelling en proceskosten zullen zijn.

Al met al is de gemeente tot de conclusie gekomen dat onteigening in de SSKR-pilot geen optie is. Hier is de gemeente namelijk niet voornemens om de grondexploitatie te voeren, waarmee de onteigeningskosten eventueel betaald kunnen worden uit de opbrengsten en de gemeente het risico kan dragen van een tekort. Ook is de gemeente tot de conclusie gekomen dat de onteigeningskosten onmogelijk verhaald kunnen worden op de grondeigenaren. Eerst heeft de gemeente een schaduwexploitatieopzet opgesteld (onderdeel van het Exploitatieplan art. 6.12 lid 1 Wro) en daaruit blijkt dat vanwege de hoge inbrengwaardes van grond sprake is van macroaftopping en de gemeente de pilot met aanzienlijke bedragen zou moeten subsidiëren. De gemeente heeft daarom gekozen voor het privaatrechtelijk kostenverhaal (via anterieure overeenkomsten art. 6.24 lid 1 onder a Wro). Hiermee hoeft de gemeente

slechts de helft van de kosten van openbare infrastructuur te subsidiëren. Extra kosten vanwege onteigening kan en wil de gemeente niet dragen.

De gemeente denkt daarom aan het aanpassen van de stedenbouwkundige opzet om onderlinge afhankelijkheden te vermijden en zo niet-meewerkende eigenaren te laten zitten. Hierdoor voelt de gemeente zich gedwongen om af te zien van het idee van kavelruil. Dit leidt tot lagere kosten en een financieel haalbare transformatie naar wonen (de eerste anterieure overeenkomsten met enkele eigenaren zijn al gesloten), maar ook tot een gefractioneerde en vertraagde ontwikkeling met een niet-optimale verkeersoplossing en stedenbouwkundige opzet.

#### Analyse inzetbaarheid onteigening

Uit bovenstaande analyse van de twee SSKR-pilots komen de volgende conclusies naar voren:

- De mate van waardestijging (van *bedrijf* naar *bedrijf* vergeleken met van *bedrijf* naar *wonen*), en de huidige staat van het te onteigenen perceel (onbebouwd en ongebruikt vergeleken met bebouwd en in gebruik) zijn bepalend voor de hoogte van de schadeloosstelling. In gemeente A, waar sprake is van een onbebouwd perceel blijkt de waarde minder te stijgen naar aanleiding van de ruilverkaveling dan in gemeente B.

- De hoogte van de schadeloosstelling en de proceskosten zijn bepalend voor de financiële haalbaarheid van een ruilverkaveling. De schatting is dat in geen van beide pilots deze kosten voldoende verhaald kunnen worden op de eigenaren, zeker niet via het publiekrechtelijk kostenverhaalinstrumentarium (Exploitatieplan art. 6.12 lid 1 Wro). Hier kan vanwege macroaftopping sprake zijn van een tekort dat voor rekening van de gemeente is. In gemeente B is dit tekort zelfs al aangetoond middels het opstellen van een schaduwexploitatieopzet. Maar ook het privaatrechtelijk kostenverhaal (via anterieure overeenkomst art. 6.24 lid 1 onder a Wro) kent zijn beperkingen: de extra kosten die onteigening met zich meebrengt kunnen niet zomaar worden opgebracht door de ontwikkeling zelf.
- Onteigening, en daarmee de kavelruil, lijkt in de bestudeerde pilots alleen haalbaar als de overheid in staat en bereid is om (extra) te subsidiëren.

Uiteraard dient de generaliseerbaarheid van deze conclusies, vanwege het feit dat ze leunen op alleen twee cases, te worden gerelativeerd. Deze conclusies geven echter een idee van de financiële consequenties, en daarmee de haalbaarheid, van de inzet van onteigening ten behoeve van kavelruil.

#### Noten

- 1 IHS Erasmus Universiteit Rotterdam / lid klankbordgroep Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil (SSKR). Het artikel is afgesloten op 22 december 2018.
- 2 Zie bijvoorbeeld blz. 25 van de recente brief van de minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (29 oktober 2019, *Nota naar aanleiding van het verslag wetsvoorstel tot aanpassing van de Chw*, kenmerk 2018-0000851280).
- 3 Holtslag-Broekhof, Beunen, Van Marwijk, Wiskerke (2018), 'Exploring the valuation of compulsory purchase compensation', in *Journal of European Real Estate Research*.



Foto: Renate van der Zee