

De toepassing van stedelijke herverkaveling

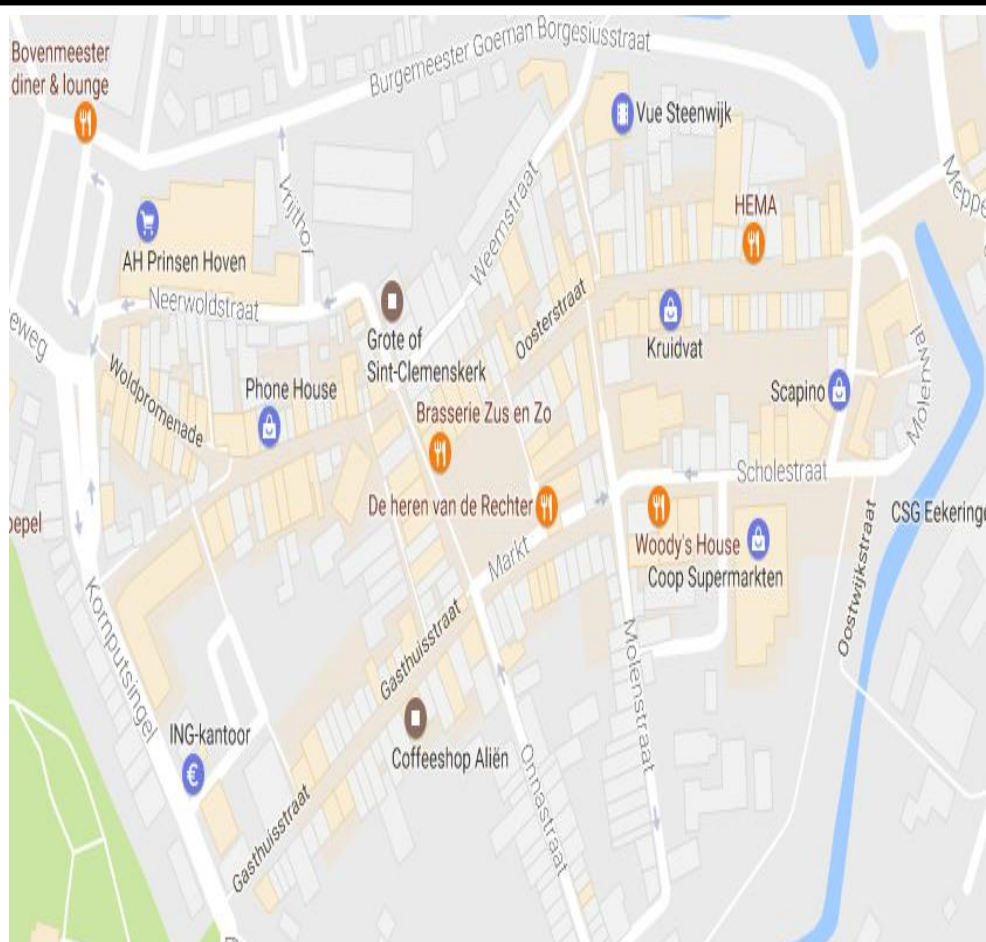
Een onderzoek naar de factoren die invloed uitoefenen
op de toepassing van stedelijke herverkaveling

Fedor Jansen

Masterthesis
Master Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Management-
wetenschappen

December 2016



De toepassing van stedelijke herverkaveling

-Een onderzoek naar de factoren die invloed uitoefenen op de toepassing van stedelijke herverkaveling-

Masterthesis
Master Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Thomas van Aquinostraat 3
6525 GD Nijmegen
024 361 2381

Auteur: Fedor Jansen (s4377532)
e-mail adres: fedormarin@hotmail.com
telefoonnummer: 06- 23803142

Begeleider: Prof. Dr. Henk Meurs

December 2016

Samenvatting

Vanwege de economische crisis hebben overheden minder financiële mogelijkheden dan voorheen. Ontwikkelingsopgaven verschuiven steeds vaker van uitleglocaties naar binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, door veroudering en leegstand van binnenstedelijke locaties ten gevolge van krimp. Bij elkaar opgeteld betekent dit dat de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling onder druk staat. Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn namelijk erg complex door verschillende belangen die spelen bij grond- en vastgoedeigenaren en de hoge kosten die gepaard gaan met binnenstedelijke ontwikkeling. Binnenstedelijke ontwikkeling is duur vanwege hoge verwervingskosten en eventuele sloopkosten. Er moet iets gebeuren om deze problemen aan te pakken. Een instrument dat bij kan dragen aan het oplossen van de problemen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is stedelijke herverkaveling.

In 2019 gaat de Aanvullingswet grondeigendom van kracht in het kader van de nieuwe omgevingswet. Via de Aanvullingswet grondeigendom is de Rijksoverheid bezig met het ontwikkelen van een wettelijk kader voor de toepassing van vrijwillige stedelijke herverkaveling. Het instrument is er op gericht dat grondeigenaren zelf met initiatieven kunnen komen om via het ruilen van gronden een ontwikkeling mogelijk te maken. Hierdoor hoeven de overheden niet op te draaien voor de hoge verwervingskosten en sloopkosten bij ontwikkelingen. Private partijen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Overheden kunnen hierbij een faciliterende rol aannemen. Stedelijke herverkaveling kan een oplossing bieden voor versnipperd grondeigendom en onhandige eigendomsposities in steden. Door een vereniging van eigendommen wordt er een herverdeling van eigendommen gemaakt waardoor de ruimte anders ingedeeld kan worden.

Er zijn verschillende proefprogramma's gestart door verschillende overheden in heel Nederland. Op dit moment is er nog veel onduidelijkheid over hoe het instrument kan worden toegepast. Bij stedelijke herverkaveling is er nog maar weinig bekend over de rol en taakverdelingen tussen betrokken partijen, welke middelen ingezet kunnen worden en welke afspraken en spelregels er gemaakt moeten worden tussen de betrokken partijen.

De doelstelling van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan het inzicht in de factoren die van invloed zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Dit wordt gedaan door onderzoek te doen naar het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling. Aan deze doelstelling is de volgende centrale vraag voor dit onderzoek gekoppeld: Welke factoren spelen een rol bij de toepassing van stedelijke herverkaveling?

In dit onderzoek worden de factoren die van invloed zijn op de toepassing van stedelijke herverkaveling inzichtelijk gemaakt door het beleidsarrangement dat zich rondom het instrument vormt te analyseren. Hiervoor worden de leidende discourses die betrokken partijen aanhangen, de gevormde coalities, de hulpmiddelen die betrokken partijen inzetten en de relevante spelregels inzichtelijk gemaakt.

De discourses die relevant zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling hebben betrekking op de rollen die publieke en private partijen innemen in het proces. In dit onderzoek blijkt dat de rollen die deze partijen innemen, afhangen van de mate van het publiek belang dat aan de opgave gekoppeld is en de mogelijkheden die private partijen hebben om tot een sluitende businesscase te komen. Bij stedelijke herverkaveling is het zeer moeilijk om een sluitende

businesscase te ontwikkelen. Stedelijke herverkaveling is hierdoor vaak niet aantrekkelijk voor private partijen. Hierdoor nemen zij een afwachtende houding aan. Uitvoering van stedelijke herverkaveling is dan afhankelijk van financiële mede investering van publieke partijen. Of zij hiertoe bereid zijn is afhankelijk van het publieke belang. Voor de casussen in Steenwijk en Zevenaar is het publieke belang dusdanig groot dat publieke partijen hiertoe bereid zijn. In Nijverdal is dit niet het geval. Hier kan geen sluitende businesscase worden gemaakt en is de gemeente niet bereid het tekort aan te vullen. Over het algemeen is de urgentie van de problemen die spelen rondom de proefprogramma's groot genoeg om stedelijke herverkaveling te overwegen.

De coalities die worden gevormd zijn inzichtelijk gemaakt aan de hand van de doelstellingen van betrokken partijen. Deze dienen op elkaar aan te sluiten. Daarnaast wordt een coalitie gekenmerkt door clustering van partijen rondom de proefprojecten. Tot op heden clusteren met name overheden, en door overheden ingehuurde samenwerkingspartners zich rondom de proefprogramma's. De betrokkenheid van private partijen is nog onzeker omdat de onderhandelingen nog maar net van start zijn gegaan. Het draagvlak voor de toepassing van stedelijke herverkaveling kan bij de casussen hierdoor nog niet worden gegarandeerd.

Publieke en private partijen zullen verschillende middelen moeten inzetten om stedelijke herverkaveling toe te kunnen passen. Partijen kunnen productiemiddelen, oriëntatiemiddelen, organisatiemiddelen, grond instrumenten en regels inzetten om het instrument toe te passen. Een combinatie van middelen en instrumenten zal moeten worden ingezet om stedelijke herverkaveling toe te passen. Door heldere en aantrekkelijke toekomstscenario's te ontwikkelen voor private partijen kan er waardecreatie worden mogelijk gemaakt in het gebied. Hierdoor kan er bij voorkeur sluitende businesscase worden overlegd en kunnen private partijen worden overtuigd om deel te nemen aan herverkaveling. Hierdoor wordt het draagvlak voor de toepassing van het instrument vergroot. Voor de casussen in Zevenaar en Steenwijk is het mogelijk dat er een dusdanige waarde kan worden gecreëerd in het gebied, dat het aannemelijk is dat er op termijn herverkaveling gaat plaatsvinden. Hierbij zullen overheden wel moeten bijdragen om tekorten op de businesscase te dekken. Voor de casus in Nijverdal kan er niet voldoende waarde worden gecreëerd. Private partijen hikken tegen de te maken investeringen aan en de gemeente is niet bereid financieel bij te dragen.

De relevante spelregels worden inzichtelijk gemaakt door een onderscheid te maken tussen formele en informele spelregels. Formele spelregels hebben betrekking op wet en regelgeving. Informele spelregels hebben betrekking op organisatorische afspraken zoals rol en taakverdeling en in te zetten middelen tussen betrokken partijen. De spelregels moeten op dit moment nog gemaakt worden. De wettelijke regeling gaat pas van kracht in 2019. Over de informele spelregels wordt op dit moment onderhandeld bij de casussen. Hierin is nog niets concreet. Stedelijke herverkaveling kan op dit moment dus nog onvoldoende verzekerd worden. Hierdoor is ook het draagvlak voor het instrument nog niet volledig aanwezig bij private partijen. Voor de casussen in Zevenaar en Steenwijk is het aannemelijk dat er op termijn herverkaveld gaat worden omdat de urgentie van de problematiek dusdanig groot is en het belang voor private partijen dusdanig groot lijkt dat er bij inzet van de juiste hulpmiddelen en mede financiering van overheden genoeg waarde kan worden gecreëerd voor een herverkaveling. Hierdoor zal het draagvlak voor het instrument ook groeien onder private partijen en kan op termijn een herverkaveling worden verzekerd.

De analyse van de onderzoeksresultaten heeft geleid tot een aantal concrete factoren die van invloed zijn op de toepassing van stedelijke herverkaveling. Deze zijn terug te vinden in de conclusie van dit onderzoek. Er wordt aanbevolen om bij de toepassing van het instrument rekening te houden met deze factoren.

Woord vooraf

Voor u ligt de Master thesis: 'De toepassing van stedelijke herverkaveling': Een onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de toepassing van stedelijke herverkaveling. Dit onderzoek is geschreven ter afronding van de opleiding Planologie aan de Radboud Universiteit. Het schrijven van deze thesis is voor mij een lang traject gebleken. Uiteindelijk ben ik toch tevreden over het eindresultaat.

In eerste instantie was het de bedoeling om de potentie van het instrument stedelijke herverkaveling te toetsen bij knooppunten. Hoewel me dit een zeer interessant thema leek, kreeg ik moeilijk grip op dit onderwerp. Dit had voor een groot deel te maken met het feit dat stedelijke herverkaveling een tamelijk nieuw instrument is, dat buiten een aantal proefprogramma's nog nauwelijks in de praktijk is gebracht. Ik zag geen extra meerwaarde in het toepassen van dit instrument rondom knooppunten in vergelijking met andere binnenstedelijke locaties. Daarnaast lukte het me niet om voldoende informatie uit de praktijk te verzamelen met betrekking tot het instrument in relatie met knooppunten.

Op een gegeven moment heb ik besloten om het thema 'knooppunten' achter me te laten. Vanaf dit moment kreeg ik meer vertrouwen in het uitvoeren van het onderzoek en ben ik steeds meer te weten gekomen over de toepassing van stedelijke herverkaveling in de praktijk. Het uiteindelijke eindresultaat ligt voor u. Met dit onderzoek denk ik bij te dragen aan het benodigde inzicht voor het toepassen van het instrument stedelijke herverkaveling.

Tot slot wil ik een aantal mensen in het bijzonder bedanken die mij hebben geholpen bij het uitvoeren en schrijven van dit onderzoek. Op de eerste plaats mijn begeleider Prof. Dr. Henk Meurs die veel geduld heeft gehad en mij van goede feedback heeft voorzien om steeds een stapje verder te komen in het proces. Daarnaast wil ik graag mijn studieloopbaan begeleider, mevrouw van der Walle bedanken die mij heeft ondersteund en gemotiveerd in een periode waarin ik minder goed in mijn vel zat. Daarnaast gaat mijn laatste dankwoord uit aan alle personen die ik heb mogen interviewen. Zonder de informatie die ik van hen heb mogen verkrijgen was deze Master thesis nooit tot stand gekomen.

F.M. Jansen

December 2016, Nijmegen.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Woord vooraf	5
Lijst met figuren en tabellen	8
1. Inleiding	9
1.1 Situatieschets	9
1.2 Doelstelling.....	12
1.3 Vraagstelling.....	13
1.4 Relevantie van het onderzoek.....	14
2. Het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling (theorie)	15
2.1 Een definitie van stedelijke herverkaveling.....	15
2.1.1 Stedelijke herverkaveling in de internationale context.....	16
2.1.2 Stedelijke herverkaveling in Nederland	18
2.2 Het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling	21
2.2.1 De beleidsarrangementen benadering	21
2.2.2 Leidende discoursen bij de toepassing van stedelijke herverkaveling.....	22
2.2.3 Coalities bij stedelijke herverkaveling	28
2.2.4 Hulpmiddelen bij stedelijke herverkaveling	30
2.2.5 Spelregels bij stedelijke herverkaveling	33
2.3 Conceptueel model	36
3. Projectkader.....	38
3.1 Onderzoeksstrategie	38
3.2 Beschrijving van de casussen	40
3.2.1 Bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar in Zevenaar.....	40
3.2.2 Binnenstad Steenwijk.....	42
3.2.3 Binnenstad Nijverdal	44
3.3 Dataverzameling en interpretatie van data	45
3.4 Onderzoeksmodel	47
4. Stedelijke herverkaveling in de praktijk.....	48
4.1 Leidende discoursen bij stedelijke herverkaveling.....	48
4.1.1 Grondeigendom en de werking van het eigendomsrecht.....	48

4.1.2 Leidende discoursen voor publieke partijen	49
4.1.3 Leidende discoursen voor private partijen	51
4.1.4 Casus Steenwijk	51
4.1.5 Casus Nijverdal	52
4.1.6 Casus Zevenaar	53
4.1.7 De rollen van publieke en private partijen	54
4.1.8 Urgentie van de problematiek	54
4.2 Coalitievorming bij stedelijke herverkaveling	55
4.2.1 Betrokken partijen op nationaal niveau	55
4.2.2 Betrokken partijen op Provinciaalniveau	57
4.2.3 Betrokken partijen op lokaalniveau	61
4.3 In te zetten hulpmiddelen bij stedelijke herverkaveling	65
4.3.1 Hulpmiddelen op nationaal niveau	66
4.3.2 Hulpmiddelen op Provinciaal niveau	67
4.3.3 Hulpmiddelen op lokaalniveau	70
4.3.4 Waardecreatie	80
4.4 Spelregels bij stedelijke herverkaveling	81
4.4.1 Gemaakte spelregels op nationaal niveau	81
4.4.2 Spelregels op Provinciaalniveau	84
4.4.3 Spelregels op lokaalniveau	84
5. Analyse van de onderzoeksresultaten	86
5.1 Urgentie voor de toepassing van stedelijke herverkaveling	86
5.2 Draagvlak voor de toepassing voor stedelijke herverkaveling	89
5.3 Waardecreatie en stedelijke herverkaveling	91
5.4 Verzekeren van de toepassing van stedelijke herverkaveling	95
6. Conclusies	98
7. Aanbevelingen	104
8. Reflectie op het onderzoek en aanbevelingen voor vervolg onderzoek	105
Literatuur	107
Bijlagen	110
A: Lijst met geïnterviewde personen	111
B: Interviewguides	112
C: Interview verslagen	122

Lijst met figuren en tabellen

Figuur 1: Situatie gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties	10
Figuur 2: Het principe van stedelijke herverkaveling	19
Figuur 3: Processchema stedelijke herverkaveling	20
Figuur 4: Het concept van een beleidsarrangement	22
Figuur 5: Kwadrant met verschillende discoursen	25
Figuur 6: Conceptueel model	37
Figuur 7: Plangebied bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar in Zevenaar	41
Figuur 8: Plangebied Centrum Steenwijk	43
Figuur 9: Plangebied bouwblok Nijverdal	45
Figuur 10: Onderzoeksmodel	47
Figuur 11: Huidige kavelindeling op bedrijventerrein Hengelder	70
Figuur 12: Mogelijke variant voor ontsluiting onderliggend wegennet op A12	71
Figuur 13: Overzicht van uitgaande bedrijven uit het plangebied Hengelder	71
Figuur 14: verhuizing snelwegfuncties	72
Figuur 15: clustering van de autobranche nabij de toekomstige afslag	72
Figuur 16: Transformatie Tatelaar naar woon- werkgebied	73
Figuur 17: leegstaande winkelpanden in het centrum van Steenwijk	74
Figuur 18: Hoogwaardige horeca verhuizen naar markt	75
Figuur 19: verhuizing van modewinkels naar leegstaande panden in kernwinkelgebied	75
Figuur 20: Verplaatsing basishoreca voor vrijmaken woonruimte	76
Figuur 21: Verplaatsing Wibra en Bonheur	77
Figuur 22: verhuizing ABN AMRO	77
Figuur 23: Huidige situatie bouwblok Grotestraat	79
Figuur 24: Schets ontwikkeling Grotestraat en bouwblok	79
Figuur 25: Overzicht van de discoursen bij de casussen	87
Figuur 26: schematisch overzicht van de gevormde coalities	90
Figuur 27: factoren die de toepassing van stedelijke herverkaveling beïnvloeden	103
 Tabel 1 Weergave van de onderzoeksvragen	 13
Tabel 2: Overzicht van mogelijke middelen	33
Tabel 3: Datacollectie voor het onderzoek	46
Tabel 4: Overzicht van mogelijke middelen die mogelijk worden ingezet bij de casussen.	93
Tabel 5: beoordeling van de randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling per casus.	97

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk wordt de aanleiding voor de toepassing van het instrument 'stedelijke herverkaveling' beschreven in de situatieschets. Deze situatieschets mondt uit in een probleemstelling. Deze introductie vormt de opstap naar de doelstelling en vraagstellingen die centraal staan in dit onderzoek. Verder wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek in de inleiding beschreven.

1.1 Situatieschets

De gebiedsontwikkeling staat onder druk. Met name de economische crisis heeft een grote invloed op de manier hoe er hedendaags tegen gebiedsontwikkeling wordt aangekeken. Binnenstedelijke opgaven ondervinden hier hinder van. Binnenstedelijke ontwikkelingen kenmerken zich doorgaans door hoge kosten voor sloop, bodemsanering, grondverwerving en het planproces (Buitelaar & Witte, 2011). Dit heeft te maken met de versnipperde grondposities die zich bij binnenstedelijke ontwikkelingen voordoen (Krabben, Lenferink, Martens, Portier, & Stoep, 2013). Vanwege de economische crisis en demografische ontwikkelingen zoals krimp, wordt er hedendaags anders tegen gebiedsontwikkeling aangekeken dan een aantal jaren geleden (Buitelaar & Wouden, 2012).

Voorheen voerden gemeenten vaak een actief grondbeleid. Dit betekent dat gemeenten zelf gronden aankochten die zij bouw- en woonrijp maakten en vervolgens weer doorverkochten aan woningcorporaties, ontwikkelaars, ondernemers en particulieren. Hierdoor hadden gemeenten de macht om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen (Buitelaar, 2010). Tegenwoordig voeren gemeenten nauwelijks nog actief grondbeleid. Gemeenten leefden in de oude planningscultuur boven hun stand en zitten nu met de gevolgen van hun te royale grondaankopen. Gemeentelijke grondbedrijven die voorheen winstgevend waren draaien nu grote verliezen en projectontwikkelaars worden niet meer gefinancierd door banken (Buitelaar & Wouden, 2012).

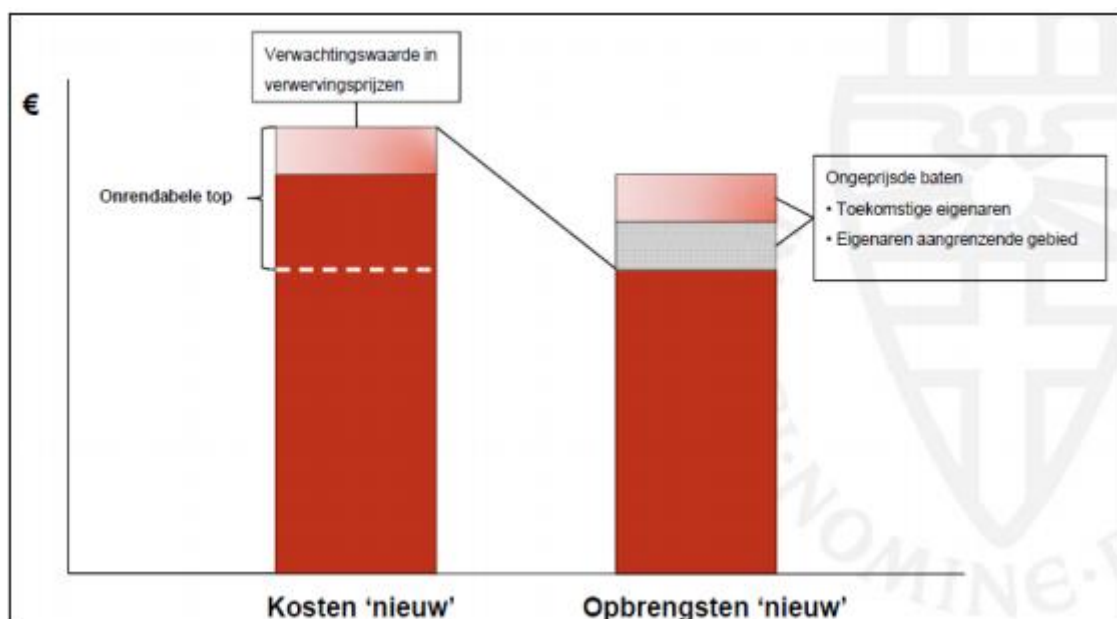
Hierdoor kiezen gemeenten er tegenwoordig vaker voor om een passief of faciliterend grondbeleid te voeren. Dit wil zeggen dat private partijen de grond ontwikkelen en gemeenten terugvallen op publiekrechtelijke instrumenten (met name het bestemmingsplan en exploitatieplan) om het private initiatief te sturen. Het beeld wat betreft het Nederlandse grondbeleid moet om deze redenen worden herzien (Buitelaar, 2010).

In het verleden kochten gemeenten vaak actief gronden aan, maar deze strategie blijkt nu achterhaald. Vrijwel alle gemeenten in Nederland krijgen te maken met een krimp van de bevolking. Hierdoor ontstaat er een overschot aan woningen en voorzieningen. Problemen als leegstand en verpaupering zijn het gevolg waardoor er een verschuiving plaatsvindt in de ruimtelijke ordening. Dit houdt in dat gemeenten van een actief grondbeleid bij uitbreidingslocaties overstappen naar faciliterend grondbeleid bij binnenstedelijke herstructurering (Van der Krabben, 2011). Deze verschuiving heeft grote gevolgen voor het grondbeleid. Zoals gezegd is het grondeigendom binnen stedelijk gebied veel meer versnipperd dan bij uitbreidingslocaties (Buitelaar, 2010; Van der Krabben et al., 2013). Er zijn gemiddeld genomen meer eigenaren met kleinere percelen. Hierdoor is het moeilijker om grote oppervlakten te verwerven. De kans dat er een eigenaar tussen zit die niet wil verkopen is hierdoor groter. Daarnaast is de waardesprong bij herstructureringslocaties kleiner dan bij uitbreidingslocaties (Buitelaar, 2010).

Hierdoor ontstaat een 'dubbelen petten probleem' voor gemeenten. Gemeenten zijn huiverig geworden om het initiatief te nemen bij gebiedsontwikkeling vanwege de verminderde

financiële mogelijkheden. Het 'dubbele petten probleem' wil zeggen dat er een conflict ontstaat tussen de publieke en private rol die een gemeente kan bekleden. Vanuit de publieke rol zou het bijvoorbeeld beter zijn om een project op locatie A uit te voeren, terwijl privaatrechtelijk gezien het project op locatie B voordeliger is omdat ze hier grondposities bezitten. Er ontstaat een intern belangenconflict tussen de publieke en private verantwoordelijkheid (Van der Krabben, 2011).

Een ander probleem bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is dat het vaak maar de vraag is of de waarde van de investering terugkomt bij de juiste partijen. Het probleem is vaak dat partijen profiteren van een ontwikkeling in de vorm van ongeprijsde positieve externe effecten, terwijl deze partijen zelf niet hebben bijgedragen aan de gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld van een situatie waar profijt aan ongeprijsde positieve effecten kunnen optreden zijn investeringen in openbare ruimten, waarbij er ook partijen profiteren van de gebiedsontwikkeling zonder dat ze onderdeel uitmaken van het project. Hierdoor lekken ongeprijsde baten weg uit de gebiedsontwikkeling zoals te zien is in figuur 1. Dit zorgt voor een onrendabele top. (Van der Krabben et al., 2013).



Figuur 1: Situatie gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties (Van der Krabben et al., 2013).

Er is dus een patstelling ontstaan in de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Gemeenten kunnen geen actief grondbeleid meer voeren en moeten een faciliterende houding aannemen. Om gebiedsontwikkeling niet vast te laten lopen is er een alternatieve manier van gebiedsontwikkeling nodig. Velen hebben het over de noodzaak van nieuwe verdienmodellen. Hierbij wordt organische gebiedsontwikkeling vaak als noodoplossing aangedragen (Planbureau voor de leefomgeving, 2012).

Organische gebiedsontwikkelingen zijn relatief kleinschalige ontwikkelingen met een openeinde- proces zonder blauwdruk. Bij organische ontwikkelingen lopen ontwikkelingen en beheer door elkaar heen, waarbij er een dominante rol is weggelegd voor de eindgebruiker. De overheid faciliteert en adviseert hierbij. Met een faciliterende rol wordt bedoeld dat de gemeenten alle mogelijkheden creëren en/ of volledige medewerking verlenen aan initiatieven die zich aandienen, binnen de geschetste kaders. De gemeente moet met behulp van die kaders aangeven aan de initiatiefnemer wat wel en niet kan. Dit betekent niet dat er na het opstellen van de kaders gewacht kan worden tot initiatieven zich ontpoppen. Initiatiefnemers zijn erbij gebaat als de gemeenten stimuleren en aangeven wat er mogelijk is. Een gemeente kan op vier manieren faciliteren namelijk:

communicatief, organisatorisch, financieel-economisch en juridisch- planologisch. Een faciliterende houding bij organische gebiedsontwikkeling is dus geen passieve houding (Planbureau voor de leefomgeving, 2012).

Een instrument wat zou kunnen bijdragen aan het stimuleren van organische gebiedsontwikkeling is 'stedelijke herverkaveling'. Stedelijke herverkaveling is een instrument waarbij het probleem van versnipperde grondposities en grote voorinvesteringen voor binnenstedelijke locaties kan worden opgelost. Stedelijke herverkaveling is een manier om eigendomsrechten te verenigen zodat duurzame gebiedsontwikkeling kan worden mogelijk gemaakt, als er sprake is van een sterk versnipperd grondeigendom. Bij stedelijke herverkaveling worden grondeigenaren gestimuleerd hun eigen gronden te ontwikkelen, waardoor de gemeente deze proceskosten niet draagt en geen gronden hoeft te verwerven. Herverkaveling kan in bepaalde situaties de herstructurering versnellen en mogelijk een vangnet vormen voor situaties waarin samenwerking niet tot stand komt (Krabben et al., 2013; Van der Stoep, Nibbelink, Bonke & Van der Krabben, 2013; Wolf, 2013; Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

Bij stedelijke herverkaveling wordt de beschikkingsmacht over het vastgoed en de gronden benodigd voor de realisatie van het vraagstuk tijdelijk overgedragen om tot planrealisatie over te gaan. Hierdoor ontstaat er een samenwerking tussen de eigenaren in een gebied die zich verenigen om de gebiedsontwikkeling te realiseren. De (maatschappelijke) kosten en baten kunnen hierdoor meer evenredig worden verdeeld. De kosten en baten worden naar rato verdeeld over de deelnemende eigenaren. Na afloop komt het vastgoed weer in handen van oorspronkelijke eigenaren. Als er verschillen plaatsvinden in de waarde van de kavels in de oude en in de nieuwe situatie, kunnen deze eigenaren financieel worden gecompenseerd. De waardevermeerdering die ontstaat vanwege de kavelruil wordt gebruikt om het proces te bekostigen. (Van der Krabben et al., 2013; Van der Stoep et al., 2013; Wolf, 2013; Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014)

Stedelijke herverkaveling kent nog geen wettelijke grondslag in Nederland. Om meer draagvlak voor het instrument te creëren moeten er beleidsmatige en juridische innovaties plaatsvinden (Van der Krabben et al., 2013). Dit wil zeggen dat overheden hun beleid dusdanig moeten inrichten dat stedelijke herverkaveling een breder toepasbaar instrument wordt. Daarnaast moet er een wettelijke regeling komen waarin de procedures voor de toepassing van het instrument wettelijk worden vastgelegd (Van der Krabben et al., 2013).

De Rijksoverheid speelt in op deze behoeften en is bezig met het ontwikkelen van een stimuleringsprogramma voor stedelijke herverkaveling. Daarnaast wordt er een wettelijke regeling voor vrijwillige kavelruil voorbereid in de omgevingswet die in 2019 gaat komen (Braakensiek, 2015; Van der et al., 2013). Dit betekent dat ondanks de komst van de nieuwe wet herverkaveling nog steeds alleen op vrijwillige basis kan plaatsvinden (in tegenstelling tot sommige andere landen). Verder heeft het Rijk in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgelegd dat het als onderdeel van haar verantwoordelijkheid voor een goed systeem van ruimtelijke ordening, de andere overheden door middel van kennis en experimenten ondersteunt in het ontwikkelen van alternatieve manieren voor gebiedsontwikkeling. In dit kader zal de Rijksoverheid de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzoeken zodat private partijen gemakkelijker zelfstandig kleinschalige locaties kunnen ontwikkelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012).

Naast deze stimuleringsacties van het Rijk zijn er proefprogramma's stedelijke herverkaveling gestart in bijvoorbeeld de provincies Gelderland en Overijssel. Dergelijke proefprogramma's bevinden zich in veel gevallen nog in een beginstadium waardoor er nog maar weinig bekend is over hoe stedelijke herverkaveling in de praktijk toegepast kan worden. Er is veel behoefte aan geslaagde

voorbeelden van stedelijke herverkaveling in Nederland, waardoor er van die ervaringen kan worden geleerd en die kennis kan worden meegenomen naar andere projecten. Zo is er bijvoorbeeld nog weinig bekend over rol en taakverdelingen tussen betrokken partijen, welke middelen ingezet moeten worden en welke afspraken en spelregels er gemaakt moeten worden tussen betrokken partijen (Provincie Gelderland, 2015; Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

De beleidsarrangementen benadering is een methode die inzichtelijk kan maken wat er op het gebied van stedelijke herverkaveling gebeurt. In deze benadering staan discoursen, rol en taakverdelingen, de inzet van hulpmiddelen en spelregels centraal. Door het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling inzichtelijk te maken kan er worden beargumenteerd welke factoren van invloed zijn op de toepassing van stedelijke herverkaveling. Een voorbeeld van een factor die mogelijk invloed heeft op de toepassing van stedelijke herverkaveling is de inzet van hulpmiddelen. Hierbij zal dan moeten worden bekeken of het uitmaakt welke hulpmiddelen er worden ingezet en waar de inzet van deze hulpmiddelen van afhankelijk is. Op die manier worden de factoren voor de inzet van hulpmiddelen inzichtelijk gemaakt bij de toepassing van stedelijke herverkaveling.

1.2 Doelstelling

Uit bovenstaande situatieschets blijkt dat er behoefte is aan een alternatieve manier van gebiedsontwikkeling. Stedelijke herverkaveling kan een mogelijk alternatief zijn om problemen als leegstand en verpaupering, maar ook de problematiek van versnipperde grondposities bij binnenstedelijke herstructurering op te vangen. Het ontbreekt echter aan kennis rondom de toepassing van het instrument. Stedelijke herverkaveling kent in Nederland nog geen wettelijke grondslag waardoor het een instrument is dat niet vaak wordt toegepast. Er is kennis omtrent de toepassing van het instrument in de Nederlandse context nodig. Met behulp van onderstaande doelstelling is het de bedoeling om inzicht te krijgen in de kennis die nog nodig is om stedelijke herverkaveling in Nederland te kunnen implementeren. De beleidsarrangementen benadering staat hierbij centraal.

Een bijdrage leveren aan het inzicht in de factoren die invloed hebben op de toepassing van stedelijke herverkaveling, door onderzoek te doen naar het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling.

Deze doelstelling zal er toe bijdragen dat het inzicht in de toepassing van stedelijke herverkaveling zal worden vergroot. Het is de bedoeling om de factoren die een bijdrage leveren aan dit inzicht in kaart te brengen. Dit kan worden gedaan door een analyse te maken van het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling. In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat de beleidsarrangementen benadering inhoudt.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag heeft betrekking op de factoren die een rol spelen bij de toepassing van stedelijke herverkaveling. Om de centrale vraag makkelijker te kunnen beantwoorden zullen er deelvragen worden opgesteld. Deze deelvragen zijn tot stand gekomen na het opstellen van het theoretisch kader in hoofdstuk 2. Deze deelvragen hebben betrekking op het inzichtelijk maken van het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling. Hieronder worden de vraagstellingen weergegeven.

Hoofdvraag	Welke factoren zijn van invloed op de toepassing van stedelijke herverkaveling?
Deelvraag 1:	Wat is stedelijke herverkaveling en welke randvoorwaarden zijn er voor de toepassing van het instrument?
Deelvraag 2:	Welke discoursen zijn leidend voor de toepassing van stedelijke herverkaveling en hoe blijkt hieruit dat er voldoende urgentie aanwezig is voor het instrument?
Deelvraag 3:	Welke coalities worden er gevormd bij de toepassing van stedelijke herverkaveling en hoe blijkt hieruit of er voldoende draagvlak is voor het instrument?
Deelvraag 4:	Over welke hulpmiddelen beschikken de betrokken partijen en hoe worden deze ingezet om waardecreatie mogelijk te maken?
Deelvraag 5:	Welke spelregels zijn er nodig om stedelijke herverkaveling toepasbaar te maken en hoe wordt de uitvoering van projecten hiermee voldoende verzekerd?

Tabel 1: Weergave van de onderzoeksvragen

1.4 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat er nog maar weinig bekend is over de toepassing van stedelijke herverkaveling in de Nederlandse context. Er vinden op dit moment wel wat praktijk experimenten plaats in het kader van verschillende proefprogramma's in bijvoorbeeld Gelderland en Overijssel. Concrete resultaten van deze experimenten zijn nog nauwelijks beschikbaar. De proefprogramma's worden gestart om meer kennis op te doen over de toepassing van het instrument (Provincie Gelderland, 2015; Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

In het buitenland wordt stedelijke herverkaveling vaker en met succes toegepast. In paragraaf 2.1.1 wordt hier nader op ingegaan. Er mist nog kennis over hoe dit instrument in Nederland kan worden toegepast. Theoretisch kan er wel worden onderbouwd hoe stedelijke herverkaveling mogelijk kan werken, maar vanuit de praktijk is er nog maar weinig houvast om de toepassing van het instrument mogelijk te kunnen maken. Het ontbreekt met name aan kennis over de situaties waarin stedelijke herverkaveling een meerwaarde zou kunnen zijn voor een gebiedstransformatie. Met andere woorden is er inzicht nodig in de factoren die van invloed zijn op het toepassen van stedelijke herverkaveling en onder welke voorwaarden dit instrument kan worden toegepast. Het is belangrijk om vanuit wetenschappelijk oogpunt te begrijpen hoe het instrument in de praktijk kan worden gebracht.

Vanuit financieel en economisch standpunt is er kennis nodig over het onderhandelingsgedrag en verdeling van kosten en baten bij stedelijke herverkaveling. Daarnaast is er kennis nodig vanuit een bestuurskundige invalshoek over de rol die de overheid op zich moet nemen bij stedelijke herverkaveling en hoe de overheid het proces kan stimuleren en sturen. Dit onderzoek heeft de ambitie om bij te dragen aan het verkrijgen van nieuwe inzichten over de toepassing van stedelijke herverkaveling. De verkregen resultaten zullen niet automatisch generaliseerbaar zijn, omdat iedere situatie uniek is en mogelijk om een andere aanpak vraagt. De resultaten bieden wel enige houvast en leiden tot een aantal factoren waar rekening mee moet worden gehouden.

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat stedelijke herverkaveling een oplossing zou kunnen bieden aan verschillende problemen die zich in de hedendaagse praktijk van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling voordoen. Een voorbeeld hiervan is het versnipperde grondeigendom bij binnenstedelijke locaties waarbij er sprake is van hoge voorinvesteringskosten en de uiteindelijke plankosten. Daarnaast is als gevolg van de economische crisis het budget van gemeenten aanzienlijk geslonken. Het gevolg is dat gemeenten steeds minder actief grondbeleid voeren en steeds vaker een faciliterende rol op zich nemen. Vanwege deze faciliterende houding die steeds meer gemeenten aannemen en vanwege een groeiende behoefte aan binnenstedelijke herstructurering, kunnen de resultaten van dit onderzoek dienstbaar zijn aan maatschappelijke ontwikkeling bij het herstructureren en herverkavelen van gebieden. Stedelijke herverkaveling is een instrument dat aansluit bij deze ontwikkelingen doordat eigenaren worden gestimuleerd om zelf hun gronden te ontwikkelen, waardoor de gemeente zijn faciliterende rol kan uitoefenen en het niet actief gronden hoeft te verwerven om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Door dit onderzoek uit te voeren zal er meer inzicht worden verkregen in de mogelijkheden die er zijn om stedelijke herverkaveling als grondinstrument in de praktijk in te zetten.

2. Het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling (theorie)

Om meer inzicht te krijgen in de toepassing van stedelijke herverkaveling is het nodig om een theoretisch kader op te stellen. Het opstellen van het theoretisch kader was nodig om de doel en vraagstellingen in dit onderzoek te formuleren. In de eerste paragraaf wordt het begrip stedelijke herverkaveling gedefinieerd. Hierbij wordt gekeken naar hoe (stedelijke) herverkaveling in het buitenland en in Nederland wordt uitgevoerd. In de tweede paragraaf wordt de beleidsarrangementen benadering beschreven. Hierbij is er aandacht voor de vier dimensies (coalities, hulpmiddelen, spelregels en discours) die gezamenlijk een beleidsarrangement vormen. Er per dimensie gekeken wat dit theoretisch zou kunnen betekenen voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Hierdoor ontstaan er hypothesen over de randvoorwaarden die van belang zijn voor stedelijke herverkaveling. Hoe deze randvoorwaarden in de praktijk worden ingevuld zal gedurende het onderzoek uit praktijkvoorbeelden moeten blijken. Door het inzicht dat in dit onderzoek wordt verkregen in de leidende discourses, coalities, hulpmiddelen en spelregels ontstaat er een beeld van de factoren die van belang zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Deze factoren zullen betrekking hebben op de vier randvoorwaarden voor het toepassen van stedelijke herverkaveling die in dit theoretisch kader zullen worden benoemd.

2.1 Een definitie van stedelijke herverkaveling

In deze paragraaf zal er een uitgebreide definitie van stedelijke herverkaveling worden gegeven en worden de randvoorwaarden voor de toepassing van het instrument in kaart gebracht. Hierbij zal eerst stedelijke herverkaveling zoals in het buitenland vaak wordt toegepast worden beschreven. Vervolgens zal er in deze paragraaf ook inzichtelijk worden gemaakt hoe stedelijke herverkaveling in Nederland werkt.

In de literatuur bestaan er verschillende definities van het begrip ‘stedelijke herverkaveling’. In het Rapport ‘stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke ontwikkeling’ van de Vereniging onroerend Goed Onderzoekers Nederland (2013) wordt het begrip stedelijke herverkaveling als volgt gedefinieerd:

“Stedelijke herverkaveling betreft het herverdelen van eigendomsrechten met als doel het verbeteren en financieren van ruimtelijke inrichting van een gebied in een situatie waarin de beoogde ontwikkeling niet past op de huidige eigendomsposities” (Van der Stoep et al., 2013, P.40).

Deze ruime definitie van stedelijke herverkaveling geeft nog niet een volledig beeld van wat het daadwerkelijk inhoudt. Er zal nu een beschrijving worden gegeven van herverkaveling in het buitenland. Daarna volgt een beschrijving in de Nederlandse context.

2.1.1 Stedelijke herverkaveling in de internationale context

In het buitenland zijn ze meer bekend met de toepassing van stedelijke herverkaveling dan in Nederland. Stedelijke herverkaveling wordt in de verschillende landen vaak op een andere manier uitgevoerd. Er zijn dus verschillende varianten van stedelijke herverkaveling denkbaar. In de internationale praktijk kan er een onderscheid worden gemaakt tussen twee hoofdvarianten van stedelijke herverkaveling. Eén model richt zich op het aanpassen van de kavelindeling en het andere model focust zich meer op de samenwerking tussen eigenaren om tot een plan te komen. De Duitse ‘*Umlegung*’ is een voorbeeld van het eerste type model. Van het tweede type model is de Franse ‘*Association Foncière Urbaine*’ een voorbeeld (Wolf, 2013).

De wettelijke regeling van *Umlegung* is te vinden in het Duitse Baugesetzbuch (BauGB). Bij *Umlegung* kan in een gebied door de overheid de bestaande kavelindeling worden aangepast waardoor er nieuwe percelen ontstaan die geschikt zijn voor het bouwdoel. Hierbij wordt tevens grond vrijgemaakt voor openbare voorzieningen. Bij deze variant blijven de oude eigenaren in het bezit van de nieuw gevormde percelen. Als er een besluit tot *Umlegung* genomen is, is het instrument te gebruiken en is de eigenaar verplicht mee te doen. Als er mogelijke voordelen voor de eigenaren optreden wordt dit verrekend en kan dit bedrag worden geclaimd door de overheid. Wanneer de eigenaren er financieel hinder van ondervinden kunnen ze financieel gecompenseerd worden (Wolf, 2013; Hartman & Spit, 2015; Larsson, 1997).

Bij deze variant van stedelijke herverkaveling is de gemeente trekker van het project. De uitvoering kan worden overgedragen aan een door de overheid in te stellen commissie. Een eigenaar kan vragen om toepassing van het instrument, ondanks dat hier geen wettelijk recht voor bestaat. Hier is bewust voor gekozen zodat er een publieke afweging wordt gemaakt voor de toepassing van het instrument. Het instrument is bedoeld als een aanvulling op andere bestaande ontwikkelingsinstrumenten. De *Umlegung* kan pas worden toegepast als er privaatrechtelijke niet tot een overeenstemming kan worden gekomen. Door het toepassen van *Umlegung* zou onteigening vermeden kunnen worden (Wolf, 2013; Hartman & Spit, 2015; Larsson, 1997).

Voordat het instrument kan worden ingezet zal eerst de begrenzing van het gebied moeten worden vastgesteld. Dit gebeurt door de gemeentelijke overheid. Vervolgens wordt de bestaande eigendomssituatie in kaart gebracht en wordt er na overleg met de eigenaren een plan gemaakt om het te herverkavelen. Hierin wordt dan een nieuwe situatie geschetst, waarin de nadruk ligt op de kavelgrenzen en de ruimtes die vrijkomen voor openbaar gebied. Met de bekendmaking van het *Umlegungsplan* wordt de oude eigendomssituatie vervangen voor een nieuwe. Hierbij maakt dit plan het mogelijk om grond vrij te maken voor publieke voorzieningen. De eigenaren zijn verplicht om grond ter beschikking te stellen voor openbare voorzieningen. Ze krijgen dus minder grond terug dan dat ze oorspronkelijk in eigendom hadden. Dit wordt dan weer gecompenseerd door de voordelen die *Umlegung* met zich meebrengen zoals de toename van de waarde van de grond. Indien er dan nog sprake is van een voordeel moet deze baat worden afgeroomd (Wolf, 2013; Hartman & Spit, 2015; Larsson, 1997).

In Duitsland wordt vaak een privaatrechtelijke vorm van stedelijke herverkaveling gebruikt. De verplichte wettelijke vorm van herverkaveling kan ook alleen worden ingezet als het niet lukt om privaatrechtelijke tot overeenstemming te komen. De wettelijke verplichte vorm van stedelijke herverkaveling geldt hoofdzakelijk als stok achter de deur, waardoor eigenaren weten dat het niet loont om dwars te gaan liggen. Stedelijke herverkaveling in Duitsland wordt vaak grotendeels door de overheid geïnitieerd, die van daaruit de samenwerking aangaan met private eigenaren (Wolf, 2013; Hartman & Spit, 2015; Larsson, 1997).

In Frankrijk komt het initiatief tot stedelijke herverkaveling veel vaker van de grondeigenaren (private partijen). Het Wettelijke instrument in Frankrijk kent dus andere kenmerken voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Het instrument heet: de '*Association Foncière Urbain*' (AFU). Het principe van deze vorm van stedelijke herverkaveling is dat de overheid en private grondeigenaren een samenwerkingsverband in een bepaald gebied aangaan. De partijen in dit samenwerkingsverband krijgen dan de bevoegdheid om het plan tot uitvoering te brengen. De AFU is een samenwerkingsverband van eigenaren, en bezit rechtspersoonlijkheid. De AFU kan met het oog op verschillende doelstellingen worden opgericht. Naast herverkaveling kan het gaan om perceelclustering, bouw en onderhoud van collectieve voorzieningen, restauratie van beschermde stadsgezichten, renovatie en stedelijke herstructurering (Wolf, 2013; Larsson, 1997).

Het initiatief van een AFU kan zowel van de overheid als van private partijen komen. Een dergelijke samenwerking kan op drie verschillende manieren tot stand komen namelijk: vrijwillig, via een meerderheidsbesluit en door een door de overheid opgelegde samenwerkingsvorm. De vrijwillige variant kan ontstaan wanneer de eigenaren unaniem achter de samenwerking voor herverkaveling staan. In dit geval is er sprake van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm (Wolf, 2013; Larsson, 1997).

Het meerderheidsbesluit wordt via een officiële procedure van erkenning ingesteld. Een verzoek kan komen van eigenaren of van de lokale overheid. Voorafgaand aan de beslissing wordt er gestemd onder de eigenaren. Hierbij moeten tweederde van de eigenaren die gezamenlijk ook over tweederde van het grondoppervlak bezitten, voor het project stemmen (Wolf, 2013; Larsson, 1997).

Daarnaast kan in sommige gevallen een initiatief tot herverkaveling door de overheid worden ingesteld zonder dat er sprake is van een meerderheid van eigenaren die mee willen werken. Eigenaren die niet mee willen werken aan deze tweede of derde variant van stedelijke herverkaveling kunnen uittreden met schadeloosstelling op onteigeningsbasis. Dit betekent dat het onroerend goed gekocht kan worden indien gewenst. Dit kan een bepaald bedrijf of persoon zijn, maar ook de gezamenlijke eigenaren. De werkwijze van deze verschillende vormen van stedelijke herverkaveling is niet gedetailleerd beschreven in de wet. Bij de tweede en derde variant is sprake van een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. Deze vormen beschikken over een aantal faciliteiten om hun rol te kunnen vervullen. Hierbij gaat het om de reguliere publiekrechtelijke kaders zoals het gebruik van verkooprecht, onteigening en een heffing. Er kan belasting worden geheven van de leden van het samenwerkingsverband waardoor gezamenlijke kosten verhaald kunnen worden op de individuele eigenaren (Wolf, 2013; Larsson, 1997).

In vergelijking met de Duitse Umlegung biedt de Franse AFU dus meer mogelijkheden voor grondeigenaren om zelf met een plan te komen en meer invloed te hebben op het planproces. De keerzijde is dat er grotere risico's worden genomen en dat het vraagt om een goede samenwerking tussen de betrokken partijen (Larsson, 1997).

2.1.2 Stedelijke herverkaveling in Nederland

Stedelijke herverkaveling is een manier om eigendomsrechten te verenigen en een duurzame gebiedsontwikkeling te stimuleren bij een sterk versnipperd grondeigendom. Het versnipperde grondeigendom leidt tot een complexe situatie omdat al deze partijen belangen hebben in het gebied. Bij herontwikkeling van een gebied met een versnipperd grondeigendom hebben de uitvoerende partijen te maken met kostbare en langdurige verwervingsprocedures van de grond. Dit zorgt voor hoge ontwikkelingskosten en lange doorlooptijden van projecten. Stedelijke herverkaveling is een manier van ontwikkelen die een uitkomst biedt aan de belemmerende werking van het versnipperd grondeigendom. Daarnaast kan stedelijke herverkaveling ervoor zorgen dat het ontwikkelingsproces wordt versneld. Stedelijke herverkaveling kan in sommige gevallen een stok achter de deur zijn voor situaties waarin privaat- private samenwerking niet tot stand komen. (Van der Krabben et al., 2013; Van der Stoep et al., 2013; Wolf, 2013; Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

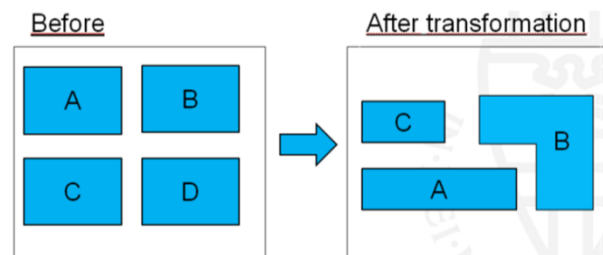
In de huidige juridische context is dit instrument alleen op vrijwillige basis beschikbaar. Het dwingende karakter zoals ze in Duitsland kennen, is in Nederland niet toepasbaar. Dit wil zeggen dat grondeigenaren die niet wensen mee te werken aan de ontwikkelingen hiertoe niet kunnen worden gedwongen (Van der Krabben et al., 2013; Van der Stoep et al., 2013; Wolf, 2013; Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

Als er geen overeenkomst wordt bereikt tussen de betrokkenen is er dus geen stedelijke herverkaveling mogelijk. Er is eigenlijk een stok achter de deur nodig waarmee stedelijke herverkaveling toch mogelijk gemaakt kan worden in gevallen waarin er privaatrechtelijk niet tot een overeenkomst gekomen wordt. Een onvrijwillige variant van het instrument is nodig om het instrument toe te kunnen passen zonder dat er overeenstemming is bereikt. De onvrijwillige variant zal dan naar verwachting minder worden gebruikt en moet dienen als stok achter de deur. Het nut ligt voornamelijk bij het bevorderen van vrijwillige stedelijke herverkaveling. De noodzaak zit hem in de aanwezigheid van de stok achter de deur. Om deze stok achter de deur te kunnen creëren zijn veranderingen in wet en regelgeving nodig (Van der Krabben et al., 2013; Van der Stoep et al., 2013; Wolf, 2013; Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

Er gaan veranderingen in de wet en regelgeving plaatsvinden. In de omgevingswet van 2019 wordt toegewerkt naar een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling. Wel betreft het hier een vrijwillige variant van stedelijke herverkaveling. Er kan dus alleen een besluit tot herverkaveling worden genomen als er privaatrechtelijk overeenstemming is bij alle eigenaren. Het dwingende karakter van de zogenoemde stok achter de deur wordt dus voorlopig niet in de omgevingswet opgenomen. Hierdoor is het niet mogelijk om partijen die het herverkavelingsproces tegenwerken te dwingen om mee te doen. (het Kadaster, 2016; Braakensiek, 2015). De gemeente zou eventueel wel kunnen terugvallen op onteigening of de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Stedelijke herverkaveling werkt als volgt. Een publieke of private partij ontwerpt een plan voor stedelijke herverkaveling. De bedoeling is dat grondeigenaren hun eigendomsrechten inbrengen en onderhandelen met de initiatiefnemer over de toekomstige eigendomsrechten. Als er overeenkomsten zijn gesloten kan de herverkaveling beginnen en krijgen rechthebbenden hun eigendomsrechten naar rato weer toegewezen. Dit hoeft niet per definitie de grond van het eigendom van de oorspronkelijke locatie te zijn. De inbrengwaarde wordt bij stedelijke herverkaveling van tevoren vastgesteld. Het kan voorkomen dat in de nieuwe situatie eigenaren minder eigendomsrechten krijgen toegewezen dan in de oorspronkelijke situatie het geval was. Deze eigenaren zullen dan financieel worden gecompenseerd. De waardestijging van de grond als gevolg

van de gebiedsontwikkeling, zal gedeeltelijk worden gebruikt om de kosten voor de ontwikkeling te dekken en voor een deel komt de waardestijging toe aan de eigenaren (Van der Stoep et al., 2013; Van der Krabben et al., 2013).



Figuur 2: Het principe van stedelijke herverkaveling (van der Krabben, 2014)

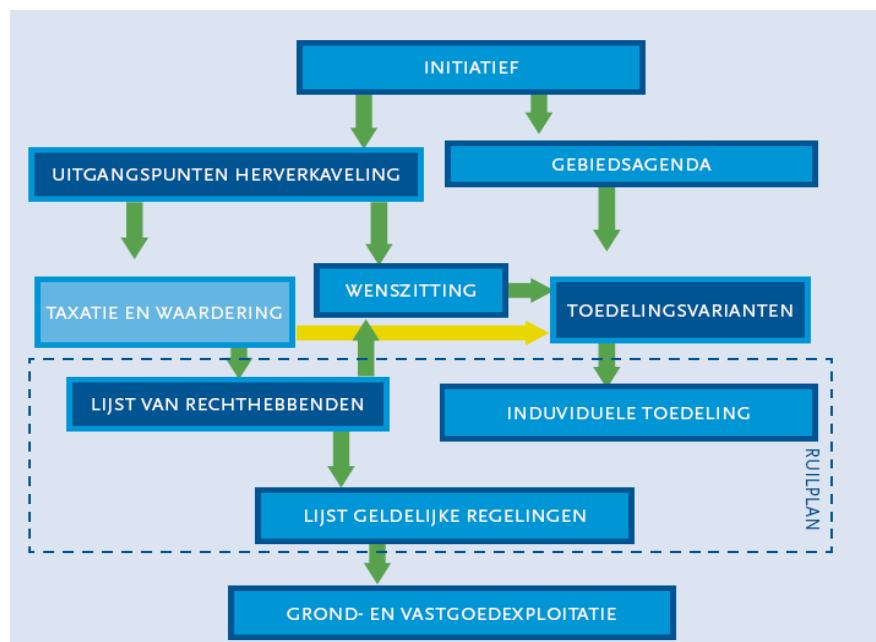
De Commissie Stedelijke Herverkaveling onderscheidt twee categorieën van stedelijke herverkaveling. Dit is afhankelijk van welke partij het initiatief neemt. Het gaat om de varianten gebaseerd op de principes van organische groei enerzijds en uitnodigingsplanologie anderzijds (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).

Bij organische groei ligt het initiatief bij de eigenaren. De eigenaren moeten dan voldoende voordelen in de herverkaveling zien en zullen eigenaren die minder enthousiast zijn moeten zien te overtuigen. De eigenaren verzoeken de gemeente om het door hen voorgestelde Ruilplan en de Lijst van Geldelijke Regelingen (LGR) vast te stellen. Wanneer het plan aansluit en past bij het gemeentelijke beleid, zal de gemeente hierin meegaan. Als het nodig is past de gemeente ook het bestemmingsplan aan. Deze vorm van stedelijke herverkaveling zou onder andere een oplossing kunnen bieden aan verouderde bedrijventerreinen, leegstaande kantoren, leegstaande huurwoningen en leegstaande winkelpanden of bedrijven. Hierbij gaat het vaak om krimp gerelateerde situaties (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014; Provincie Gelderland, 2015).

Bij uitnodigingsplanologie ligt het initiatief voor de herverkaveling bij de gemeente. De gemeente stuit bij de uitvoering van het beleid op belemmerende eigendomsverhoudingen. Voordat de economische crisis zijn intrede deed, zou de gemeente deze gronden verwerven en onteigenen. Tegenwoordig willen gemeenten dit niet meer vanwege de hoge kosten en beperkte financiële middelen. De gemeente zal tegenwoordig proberen om de eigenaren te verleiden tot vrijwillige herverkaveling. Dit kan worden gedaan door voorlichting te geven, het proces te faciliteren en de kosten op zich te nemen, door het bestemmingsplan of omgevingsplan alvast aan te passen als dit nodig is, of door bepaalde zaken te subsidiëren. Als de gemeente alle eigenaren weet te overtuigen kan het verdere proces door de gemeente gefaciliteerd worden en is gemeentelijke besluitvorming verder niet nodig (vrijwillige stedelijke herverkaveling). Ook als de overheid het initiatief neemt is het draagvlak voor stedelijke herverkaveling van groot belang. Zonder de steun van een grote meerderheid kan stedelijke herverkaveling niet worden uitgevoerd. Tenzij de gemeente besluit de dwarsliggers te onteigenen of betere economische tijden af te wachten (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014; Provincie Gelderland, 2015).

Het initiatief kan naast uitvoeringsplanologie ook bij organische gebiedsontwikkeling van de gemeente uit gaan. Deze beide categorieën vloeien in elkaar over. Volgens de Commissie Stedelijke Herverkaveling is het niet noodzakelijk om een onderscheid te maken naar initiatiefnemer bij de beoordeling van stedelijke herverkaveling. Er is sprake van slechts één instrument (stedelijke herverkaveling) dat bestaat uit de besluiten: vaststelling van een Ruilplan en de bijbehorende Lijst

van Geldelijke Regelingen (LGR). Slechts de context en de route ernaartoe verschillen (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014).



Figuur 3: processchema stedelijke herverkaveling (Van der Stoep et al., 2013)

2.2 Het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling

In deze paragraaf wordt de theorie over beleidsarrangementen gebruikt om een theoretisch kader te schetsen voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Door de beleidsarrangementen benadering toe te passen ontstaat er een algeheel beeld van de coalities die worden gevormd door betrokken partijen, de discoursen die betrokken partijen aanhangen, de middelen die betrokken partijen inzetten en welke spelregels zijn opgesteld. Door het inzichtelijk maken van het beleidsarrangement wordt het handelen van actoren in een maatschappelijke setting geplaatst. De beleidsarrangementen benadering geeft hiermee een compleet beeld van de toepassing van stedelijke herverkaveling en er wordt inzicht verkregen in de factoren die een rol spelen bij stedelijke herverkaveling. Eerst zal er in dit hoofdstuk een algemene beschrijving van de beleidsarrangementen benadering worden gegeven. Vervolgens wordt er beschreven hoe deze dimensies met betrekking tot stedelijke herverkaveling kunnen worden ingevuld. Dit zal leiden tot een conceptueel model waarin de theoretische kapstok voor dit onderzoek schematisch wordt weergegeven.

2.2.1 De beleidsarrangementen benadering

De beleidsarrangementen benadering kan zorgen voor een raamwerk om het beleid rondom stedelijke herverkaveling te analyseren. Hierbij worden zowel inhoudelijke als organisatorische elementen in beeld gebracht. Een beleidsarrangement kan als volgt worden gedefinieerd: *‘de stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsdomein, op een specifiek niveau van beleidsvoering en in een bepaald tijdvak’* (Van Tatenhoven, Arts, & Leroy, 2000, P.54).

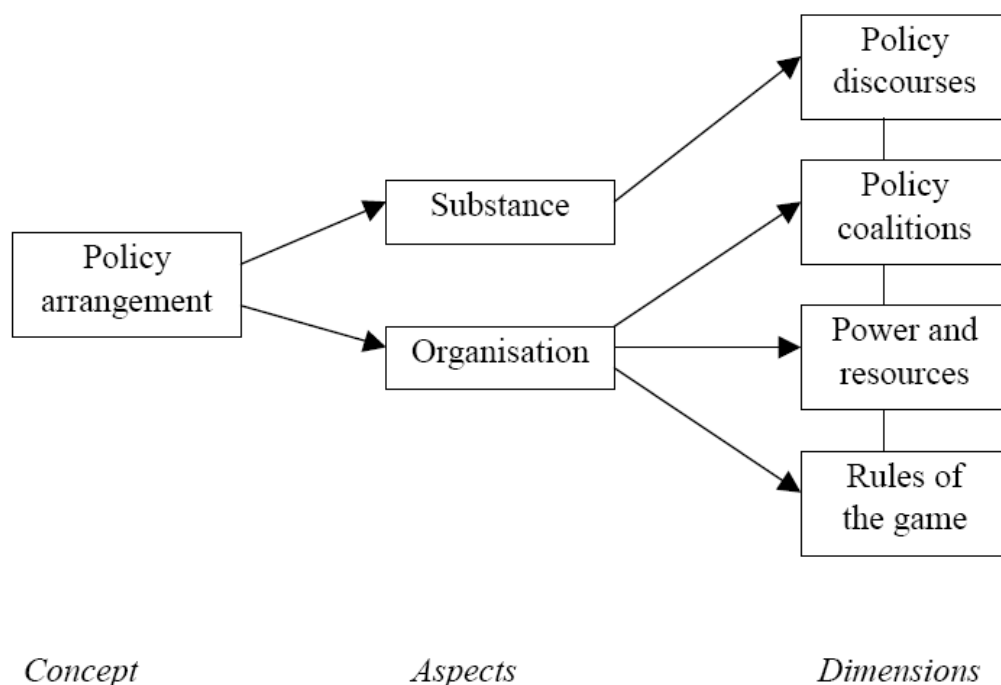
Deze definitie impliceert dat er een aantal elementen cruciaal zijn voor het inzichtelijk maken van een beleidsarrangement, namelijk: inhoud en organisatie, schaalniveau en tijd. De ambitie van dit onderzoek is om conform deze definitie een breed overzicht te geven van de factoren die een rol spelen bij de toepassing van stedelijke herverkaveling.

De inhoud en organisatie rondom dit instrument zal in dit onderzoek worden weergegeven middels vier dimensies die centraal staan in de beleidsarrangementen benadering, te weten: coalities, hulpbronnen, spelregels en discours (Van Wijk, Engelen, & Blom, 2001). Er wordt getracht op drie schaalniveaus te bekijken hoe deze vier dimensies zich tot elkaar en de verschillende niveaus verhouden. Beleidsarrangementen kunnen zich namelijk ontwikkelen op zowel nationaal, provinciaal als lokaal niveau (Arts & van Tatenhove, 2004). Dit onderzoek wordt uitgevoerd in een tijdsvak waarin er nog geen wettelijke regeling door de Rijksoverheid voor het instrument is opgenomen. In 2019 zal er bij de inwerkingtreding van de omgevingswet via een aanvullingswet grondeigendom wel een wettelijke grondslag voor het instrument zijn (Rijksoverheid, 2016). Hierdoor kan stedelijke herverkaveling in 2019 als een volwaardig instrument worden gezien.

Op dit moment zijn verschillende partijen middels proefprojecten, overleggen en onderzoeken al bezig om de mogelijkheden voor de toepassing van stedelijke herverkaveling te verkennen. Binnen deze gegeven kaders zal het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling in beeld worden gebracht.

Om continuïteit en veranderingen in beleidsarrangementen te kunnen observeren moeten de hoofdaspecten van beleidsarrangementen worden onderzocht, dit zijn de organisatie en de inhoud (Arts & van Tatenhove, 2004).

Arts en van Tatenhove (2004) maken gebruik van de *structuration theory* van Giddens (1984) om organisatie te conceptualiseren als sociale systemen die kunnen worden gezien als groepjes van actoren die genesteld zijn in structuren van regels en machtsverhoudingen. De drie hoofddimensies van organisatie kunnen dus worden omschreven als actoren (coalities), machtsverhoudingen en hulpmiddelen, en als spelregels (Giddens, 1984). Het tweede aspect van beleidsarrangementen wordt door Arts en Tatenhove inzichtelijk gemaakt met behulp van de dimensie 'policy discours' zoals dryzek (1997) en Hajer (1997) hebben beschreven. Ook in het rapport van van Wijk, Engelen, & Blom (2001) worden deze vier dimensies benoemd. Deze dimensies staan sterk met elkaar in verband. Wanneer het beleid inhoudelijk verandert, veranderen de coalities binnen het domein ook. Wanneer de coalities veranderen, verandert het beleid ook veelal (van Wijk et al., 2001). In Figuur 4 worden de relaties tussen de vier verschillende dimensies weergegeven en het impliceert dat de institutionalisering van een beleidsarrangement moet worden bestudeerd als een samenhangend proces. Op basis van de vier dimensies kunnen arrangementen worden beschreven.



Figuur 4: het concept van een beleidsarrangement (Arts & van Tatenhove, 2004)

2.2.2 Leidende discourses bij de toepassing van stedelijke herverkaveling

De dimensie die zich richt op inhoudelijke aspecten van een beleidsarrangement is het beleidsdiscours (van Wijk, et al., 2001). Discours analyses zijn een veelvoorkomende benadering bij ruimtelijke ordening en milieu onderzoeken. Over het algemeen is er geen eenduidige definitie voor de term 'discours'. Onderzoekers kijken over het algemeen anders tegen dit begrip aan en de definities verschillen van elkaar. De grondlegger van de discoursanalyse is Michel Foucault. Maarten Hajer is een aanhanger van de gedachten van Foucault en brengt deze gedachten over discourses naar voren in ruimtelijke ordening en milieu onderzoeken (Sharp & Richardson, 2001). Hajer definieert discourses als volgt: *'A specific ensemble of ideas, concepts, and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is*

given to physical and social realities' (Hajer, 1997 p.44).

Het analyseren van discoursen is belangrijk voor het maken van beleid. Het is dus belangrijk om inzichtelijk te maken hoe een discours of een verandering in een discours invloed heeft op het beleid. Verschillende systemen van discoursen concurreren om enige invloed te hebben in de maatschappij of op beleid. Deze worstelingen tussen verschillende discoursen zorgen voor de handelingen van actoren die het beleid gezicht geven. Foucault stelt dat degene die iets wilt veranderen in het beleid, zijn hulpmiddelen moet inzetten om iets voor elkaar te krijgen en te strijden tegen de leidende discours. Dit impliceert dat iedere belanghebbende iets kan bijdrage aan een verandering in het beleid. Machtsrelaties spelen een belangrijke rol in het veranderen van het beleid. Des te meer macht een partij heeft des te groter zijn invloed is op het beleid. Het handelen van een actor wordt dus bepaald door een leidend discours. Discoursen leiden dus tot bepaalde handelingen die het beleid vorm geven. Een discours wordt gevormd door een ideologie en strategie die een actor of een groep actoren aanhangt. Daarnaast speelt communicatie tussen betrokken actoren een rol bij de vorming van een discours. Beleid wordt gevormd door de discoursen die tegen elkaar strijden en daarmee het handelen van actoren bepalen (Sharp & Richardson, 2001).

Een discours heeft dus een grote invloed op het vormen van beleid en hoe de samenleving eruit ziet. Veranderingen in beleid kunnen worden verklaard door veranderingen in discoursen. Een discours bepaalt dus hoe de betrokken actoren handelen. Het is belangrijk om te bepalen welke discoursen leidend zijn en de vorming van beleid bepalen. Deze discoursen zullen geïdentificeerd moeten worden. Dit kan worden gedaan door beleidsdocumenten te bestuderen en na te gaan welke gedachtegang en ideologie achter het beleid schuil gaat (Van Wijk et al., 2001; Sharp & Richardson, 2001). Een discoursanalyse gaat dus verder dan het bestuderen van tekst en wat er inhoudelijk in beleidsdocumenten staat beschreven. De ideologie die het handelen van actoren bepaalt, is een achterliggende dimensie die verder gaat dan wat er op papier beschreven staat. Dit kan met behulp van een discoursanalyse inzichtelijk worden gemaakt. Om te bepalen welke discoursen leidend zijn in het vormen van beleid, kunnen beleidsdocumenten worden bestudeerd (Van Wijk et al., 2001; Sharp & Richardson, 2001). Daarnaast kunnen betrokken actoren worden ondervraagd. De inhoud van beleid wordt mede bepaald door een probleemsituatie die aangepakt moet worden om tot een oplossing te komen. Hoe de betrokken partijen tegen dit probleem aankijken is bepalend voor de inhoud van het beleid. Voor de vorming van de inhoud van het beleid is niet alleen het inzichtelijk maken van de achterliggende problematiek cruciaal, maar ook hoe de betrokken partijen tegen deze problematiek aankijken en hoe de machtsverhoudingen tussen de partijen zijn. Hierdoor ontstaat er een strijd tussen verschillende discoursen die bepalend is voor het handelen van actoren en daarmee de inhoud van het beleid bepalen. Des te meer macht een actor heeft des te groter de invloed op het beleid (Sharp & Richardson, 2001).

Bij stedelijke herverkaveling zijn er een aantal dominante discoursen die het handelen van actoren kunnen verklaren. Het eigendomsrecht is een bepalende factor die de discoursen en het handelen van actoren beïnvloedt. Het eigendomsrecht heeft invloed op de houding van publieke en private partijen met betrekking tot gebiedsontwikkeling. Het feit dat stedelijke herverkaveling voorlopig alleen op vrijwillige basis beschikbaar blijft heeft te maken met het eigendomsrecht, waar in Nederland veel waarde aan wordt gehecht (Braakensiek, 2015; Rijksoverheid, 2016). Het eigendomsrecht zorgt er in Nederland voor dat de eigenaar een excuslieve bevoegdheid heeft om over het eigendom te beschikken en te gebruiken. Bij stedelijke herverkaveling gaat het om de eigendom van gronden. Dit wil dus zeggen dat grondeigenaren de bevoegdheid hebben om te beslissen hoe deze gronden worden gebruikt. Dit moet wel gebeuren binnen de kaders die een gemeente stelt via een bestemmingsplan (Braakensiek, 2015; Rijksoverheid, 2016).

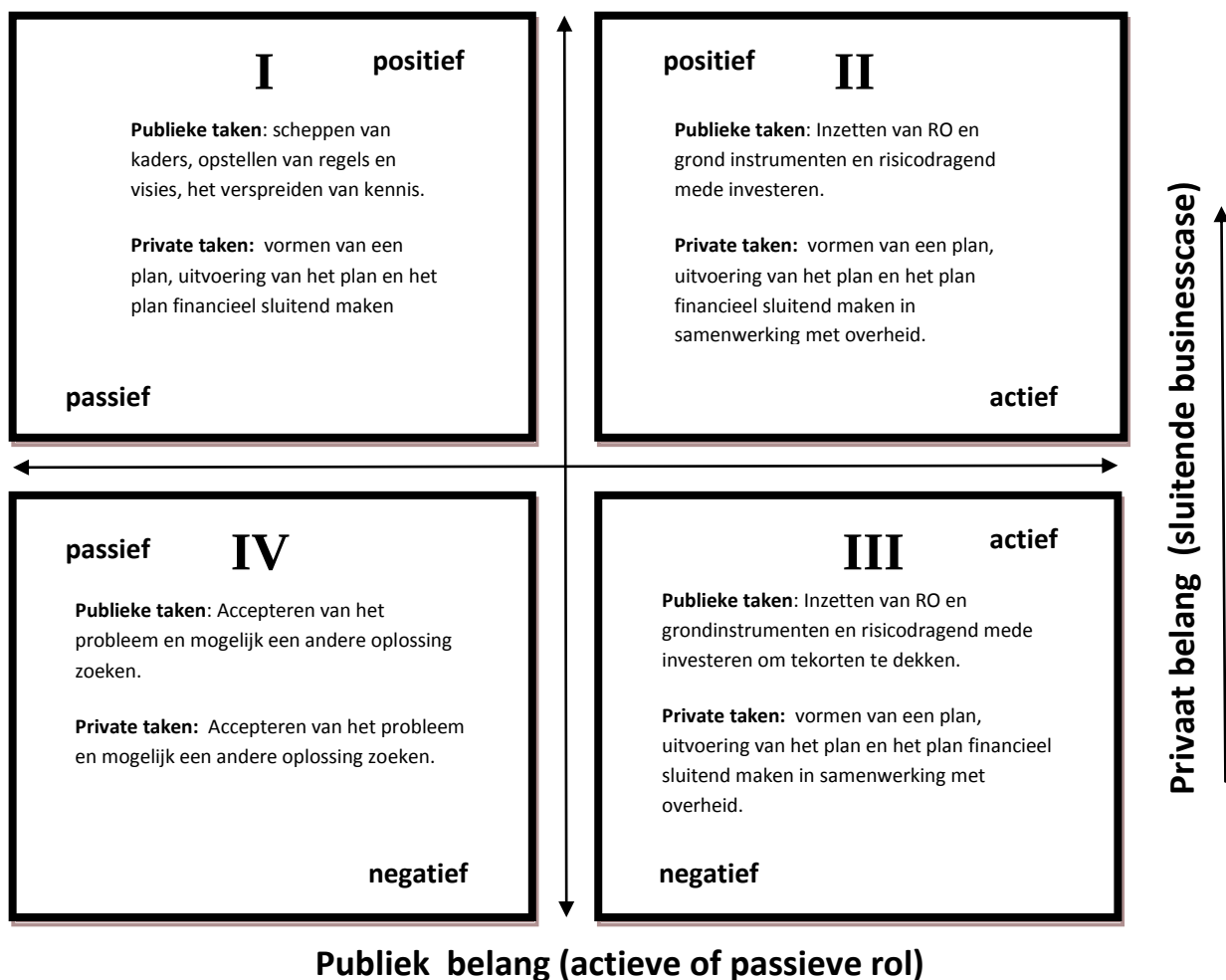
Vaak zijn gronden in bezit van eigenaren die niet kunnen of willen ontwikkelen. In deze gevallen heeft de gemeente verschillende instrumenten tot hun beschikking om in eigendom van gronden te komen zoals: vrijwillige verkoop, inzetten van de Onteigeningswet, of het gebruik van de Voorkeurswet Gemeenten. Vanwege de economische crisis en problemen met betrekking tot leegstand en veroudering van het vastgoed in veel dorpen en steden, maar ook vanwege de teruglopende financiële mogelijkheden van overheden, is het voeren van actief grondbeleid door overheden vaak niet meer mogelijk. Een andere optie die de gemeente heeft is om het grondgebruik van private eigenaren te beïnvloeden (Buitelaar, Segeren, & Kronberger, 2008; Braakensiek, 2015). Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door stedelijke herverkaveling te stimuleren. Voor dit instrument zal de overheid een faciliterende rol moeten aannemen. Hiervoor moet de urgentie voor de toepassing van het instrument aanwezig zijn bij publieke partijen. Dit wil zeggen dat publieke partijen dus hinder moeten ondervinden van problemen met leegstand of onhandige eigendomsposities. Met andere woorden moet het publiek belang groot genoeg zijn om stedelijke herverkaveling te kunnen toepassen. De urgentie van de problematiek moet dus worden gevoeld bij publieke partijen. Daarnaast moet de urgentie van de problematiek naast ook bij private partijen gevoeld worden. Wanneer private partijen deze urgentie voelen zullen zij gezamenlijk tot een oplossing willen komen en zal er een businesscase worden opgesteld. Bij een sluitende businesscase is het privaat belang groot genoeg om stedelijke herverkaveling toe te kunnen passen. (Provincie Gelderland, 2015; Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Het eigendomsrecht bepaalt dus hoe gronden worden gebruikt. Voor het inzetten van stedelijke herverkaveling is het belangrijk dat zowel publieke als private partijen een passende rol innemen. Om het grondgebruik te kunnen beïnvloeden middels stedelijke herverkaveling moeten discourses worden geanalyseerd die betrekking hebben op de rol van publieke en private partijen bij de inzet van het instrument.

Een belangrijk discours dat speelt met betrekking tot stedelijke herverkaveling heeft te maken met in hoeverre overheden een faciliterende rol moeten gaan vervullen en wat dit betekent voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Faciliteren kan betekenen dat overheden financieel bijdragen aan een ontwikkeling, dat ze via verruiming of wijzigingen van bestemmingsplannen ontwikkelingen mogelijk maken en dat ze kennis verspreiden over de toepassing van stedelijke herverkaveling aan private partijen (Buitelaar et al., 2008; Planbureau voor de leefomgeving, 2012). Een faciliterende rol betekent vooral dat de publieke partijen kaders opstellen voor private partijen om gezamenlijk tot een gebiedsontwikkeling te komen. De leidende gedachte hierachter is dat publieke partijen steeds minder in staat zijn om een actief grondbeleid te voeren en dus moeten zoeken naar alternatieven waarin private partijen zelf meer initiatief tonen (Buitelaar et al., 2008; Planbureau voor de leefomgeving, 2012).

Naast het discours met betrekking tot de 'faciliterende rol van de overheid' speelt er een discours met betrekking tot de 'uitvoerende burger'. In hoeverre de urgentie met problemen als leegstand, veroudering en versnipperd grondeigendom gevoeld wordt door private partijen is bepalend voor de mogelijkheden die stedelijke herverkaveling kan bieden om deze problemen aan te pakken. Wanneer private partijen de urgentie voelen om iets aan deze problematiek te doen zijn ze eerder geneigd om in actie te komen en deze problemen aan te pakken. Hierbij zullen de private partijen zelf tot een sluitende businesscase moeten komen waarbij de overheid een ondersteunende of faciliterende rol kan vervullen. Het is niet vanzelfsprekend dat burgers zelf het initiatief nemen voor een gebiedsontwikkeling. Het gaat tenslotte om hun eigendom waardoor verschillende persoonlijke sentimenten een belangrijke rol spelen in de overwegingen die private partijen maken. (Planbureau voor de leefomgeving, 2012; Provincie Gelderland, 2015).

De rol van private partijen en publieke partijen kunnen op verschillende manieren worden ingevuld. Het publieke belang en de mate waarin private partijen de businesscase wel of niet sluitend krijgen, is bepalend voor de rol waarop de publieke partij zijn faciliterende rol invult. Wanneer er geen positieve businesscase wordt opgesteld zal het private initiatief zich niet manifesteren. Een actieve publieke interventie kan dan zorgen voor het dekken van de tekorten, waardoor de ontwikkeling alsnog tot stand kan komen. Dit is afhankelijk van het publieke belang dat aan de ontwikkeling van het gebied gekoppeld is. Een actieve faciliterende rol van publieke partijen is aan de orde wanneer het publiek belang groot genoeg is en het project niet financieel gedragen kan worden door private partijen. Het Kadaster heeft een kwadrant opgesteld waarmee publieke partijen een afweging kunnen maken over het invullen van hun faciliterende rol (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).



Figuur 5: kwadrant met verschillende invullingen van publieke betrokkenheid bij privaat genitieerde ontwikkelingen (Expertgroep provincie Overijssel , 2016)

Op de horizontale as wordt weergegeven in welke mate de overheid passief of actief gebiedsontwikkeling faciliteert, afhankelijk van het provinciaal belang dat aan de gebiedsontwikkeling gekoppeld is. Op de horzintale as wordt weergegeven of een businesscase positief of negatief uitpakt. Hierdoor ontstaan vier kwadranten waarbij nu de kenmerken worden beschreven (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

Een gebiedsontwikkeling in het eerste kwadrant kenmerkt zich als een opgave met een positieve businesscase. Het publieke belang in deze situatie is beperkt. Overheden zullen in deze situatie zich met name bezighouden met het scheppen van heldere kaders, gebiedsvisies en het opstellen van regels waarbinnen het initiatief tot uitvoering kan worden gebracht. Bij het beperkt faciliteren kan daarnaast worden gedacht aan het geven van voorlichting en het adviseren ten aanzien van de fysieke leefomgeving of een beperkte financiële bijdrage (bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie). Gebiedsopgaven binnen dit kwadrant kennen een grote kans op slagen van stedelijke herverkaveling. Het betreft immers een privaatrechtelijk instrument waarin de situatie zich leent tot materialisatie van het initiatief. Dit geldt met name voor situaties die gekenmerkt worden door onhandige eigendomsposities (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

Een gebiedsontwikkeling in de tweede kwadrant kenmerkt zich door een positieve businesscase voor de betrokken partijen. Daarnaast is het publieke belang in deze situatie groot. De gebiedsontwikkeling zal in grote mate bijdragen aan de beleidsambities. Overheden zullen hierdoor actief participeren in het succesvol maken van de gebiedsontwikkeling. Deze participatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Een voorbeeld kan zijn om op actieve wijze RO-instrumenten in te zetten zodat er ruimte kan worden gemaakt voor de gewenste toekomstige bestemming, of door een actief en/of een faciliterend grondinstrument toe te passen, of door financieel risicodragend te participeren in de gebiedsopgave. Gebiedsopgaven binnen dit kwadrant kennen een grote kans op succes met stedelijke herverkaveling. Het betreft immers een privaatrechtelijk instrument waarbij de situatie zich leent om het initiatief te materialiseren. Hierbij speelt mee dat door stedelijke herverkaveling er mogelijkheden ontstaan voor publieke waardecreatie (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

Een gebiedsontwikkeling in de derde kwadrant kenmerkt zich doordat er geen sprake is van een sluitende businesscase . In dit geval lukt het de private partijen niet om de gebiedsontwikkeling financieel te dragen. Voor publieke partijen geldt in deze situatie dat het initiatief goed aansluit bij de beleidsambities. Publieke partijen kunnen dan besluiten om vanuit het oogpunt van maatschappelijke baten het project te ondersteunen en te participeren in de gebiedsopgave. Dit kan worden gedaan door op een actieve wijze het RO- instrumentarium in te zetten om de gewenste bestemming te realiseren, of door een actief grondinstrument toe te passen, of door financieel risicodragend te participeren in de gebiedsopgave. Gebiedsopgaven binnen deze kwadrant hebben een kans op slagen met stedelijke herverkaveling, mits de overheid participeert in de ontwikkelingen. Zolang er sprake is van een tekort in de businesscase zal het lastig worden om tot een herschikking van eigendom te komen met een vrijwillige vorm van stedelijke herverkaveling. Wanneer de overheid besluit om de tekorten op te vangen, ontstaat er perspectief voor een integrale gebiedsopgave middels stedelijke herverkaveling (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

Een gebiedsontwikkeling in de vierde kwadrant kenmerkt zich door een niet sluitende businesscase en een beperkt publiek belang. Dit zijn de situaties waarbij de overheid de ontstane situatie loslaat en accepteert dat de ontwikkeling waarschijnlijk niet tot uitvoering komt. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin leegstand een belangrijke rol speelt. De leegstand is dan in feite een probleem van de eigenaar en niet van de overheid. Deze gebiedsopgaven kennen een zeer beperkte kans op succes met stedelijke herverkaveling. Zolang er sprake is van een tekort in de businesscase wordt het lastig om tot een herschikking van eigendom te komen. In deze situatie zal de overheid het tekort niet aanvullen, waarmee de haalbaarheid van de ontwikkeling zeer laag is (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

Door gebiedsopgaven aan deze kwadranten te toetsen kan het handelen van overheden en private partijen worden verklaard. Praktijksituaties kunnen hiermee worden getoetst op

haalbaarheid door inzicht te krijgen in de businesscase en het publieke belang. Ook zegt het wat over de discourses die zowel publieke als private partijen aanhangen.

Bij stedelijke herverkaveling wordt er van private partijen verwacht dat ze zelf initiatief nemen om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De overheid heeft immers in veel gevallen niet meer de financiële middelen om actief grondbeleid te voeren. Om private partijen in beweging te krijgen moet er urgentie zijn en moet de problematiek niet alleen bij publieke partijen maar ook bij private partijen gevoeld worden. Alleen dan maakt een instrument als stedelijke herverkaveling kans om toegepast te worden. Private partijen zullen ook alleen geneigd zijn om zelf initiatief te nemen als er voor hen een bepaalde vorm van waardecreatie in zit. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door functieveranderingen mogelijk te maken of ontwikkelingsmogelijkheden in bestemmingsplannen mogelijk te maken. Waardecreatie kan ook inhouden dat er wordt ontwikkeld om het verlies te beperken (Expertgroep provincie Overijssel, 2016; Provincie Gelderland, 2015)

Urgentie voor de toepassing van stedelijke herverkaveling kan dus worden gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor het instrument. Wanneer private en publieke partijen de urgentie van de problematiek voelen, zal dit eerder leiden tot een gezamenlijke oplossing. Hierdoor kan er draagvlak ontstaan voor het instrument. Urgentie hangt nauw samen met draagvlak, maar dat er urgentie is om problemen als leegstand en onhandige eigendomsposities aan te pakken wil nog niet zeggen dat er draagvlak is voor stedelijke herverkaveling. Er zijn immers ook andere instrumenten beschikbaar om problemen met betrekking tot leegstand aan te pakken. Om te beoordelen of er ook draagvlak is voor de implementatie van stedelijke herverkavling, zullen de coalities die zich vormen rondom projecten in beeld moeten worden gebracht.

Belangrijke discourses die spelen met betrekking tot de toepassing voor stedelijke herverkaveling hebben betrekking op de rol die publieke en private partijen innemen. Aangezien overheden steeds minder actief grondbeleid voeren is het voor de toepassing van stedelijke herverkaveling noodzakelijk dat er een overeenstemming wordt bereikt tussen de rollen van private partijen en publieke partijen. Bij de onderhandelingen en afspraken die worden gemaakt, vindt er een strijd plaats tussen verschillende discourses. Dit zal idealiter moeten leiden tot een faciliterende rol voor de overheid en een uitvoerende rol voor private partijen. In het kwadrant bij figuur 5 is te zien dat de rollen van publieke en private partijen op verschillende manieren kunnen worden ingevuld. Om overeenstemming over deze rolverdeling te krijgen is het noodzakelijk dat de urgentie van problemen met leegstand, veroudering van vastgoed en versnipperd grondeigendom wordt gevoeld bij zowel private als publieke partijen. Alleen dan kan er een strijd tussen discourses van publieke en private partijen plaatsvinden en kan er onderhandeld worden over de rol en taakverdeling. De discourses die tegen elkaar strijden hebben betrekking op enerzijds de verminderde financiële mogelijkheden van overheden die ervoor zorgen dat de overheden een meer faciliterende rol zullen gaan innemen. Anderzijds spelen bij private partijen en grondeigenaren verschillende persoonlijke sentimenten een rol die de mate van hun zelfinitiatief zullen beïnvloeden. Dit zorgt voor strijd en conflict tussen deze twee gedachten. Dat de urgentie wordt gevoeld bij zowel publieke als private partijen is van belang om de strijd tussen deze gedachten te beperken, waardoor ze eerder tot overeenstemming zullen komen over hun rollen. Idealiter leidt dit tot een initiatiefnemende en uitvoerende rol van private partijen en een faciliterende rol voor publieke partijen. Hieronder wordt de hypothese met betrekking tot de discourses die een rol spelen bij de toepassing van stedelijke herverkaveling weergegeven.

De hypothese is dat de urgentie van problemen die in het stedelijk gebied spelen, worden gevoeld door zowel publieke als private partijen voor het toepassen van stedelijke herverkaveling. Van de discoursen die partijen aanhangen kan worden afgeleid of deze urgentie voldoende aanwezig is. Hierbij moet er worden gelet op het publiek belang dat aan de opgave kleeft. Bij een voldoende groot publiek en privaat belang zijn partijen in staat om gezamenlijk tot een oplossing te komen en een sluitende businesscase mogelijk te maken. Bij een niet sluitende businesscase is de uitvoering van stedelijke herverkaveling afhankelijk van het discours dat publieke partijen aanhangen. Bij een niet sluitende businesscase moet het publiek belang dusdanig groot zijn dat publieke partijen de tekorten in de businesscase willen dekken. Wanneer de publieke partijen dit discours niet aanhangen is er dus sprake van een onvoldoende publiek belang bij een niet sluitende businesscase. In deze situatie is het publiek en privaat belang te klein om stedelijke herverkaveling toe te kunnen passen. De discoursen die publieke en private partijen aanhangen zijn dus bepalend voor de urgentie om problemen aan te pakken door de toepassing van stedelijke herverkaveling. Hierbij is de mate van het publiek en privaat belang bepalend voor de mogelijkheden van toepassing van het instrument.

2.2.3 Coalities bij stedelijke herverkaveling

In het algemeen kan een beleidsarrangement worden gekarakteriseerd door een aantal beleidscoalities. Het in kaart brengen van deze coalities en bijbehorende actoren kan worden gezien als een belangrijke stap in de analyse van het beleidsarrangement (Van Wijk et al., 2001). Iedere coalitie bestaat uit een aantal actoren die hulpbronnen en dezelfde interpretaties van een beleidsdiscours delen binnen een context met spelregels. Het gevolg is dat deze partijen min of meer dezelfde beleidsdoelstellingen hebben en deelnemen aan beleidsprocessen om deze doelen te verwezenlijken. Sommige coalities zullen het dominante beleidsdiscours en spelregels ondersteunen, waar anderen juist tegen dit discours en tegen deze spelregels strijden (Arts & van Tatenhove, 2004; Arts, et al., 2006).

Beleidscoalities kunnen worden bestudeerd met de beleidsnetwerk benadering. Deze methode richt zich op het soort sociale relaties tussen van elkaar afhankelijke actoren die hoofdzakelijk vanwege strategische redenen zich clusteren rondom beleidsproblemen en beleidsprogramma's in specifieke beleidsdomeinen. Het delen van een beleidscoalitie kan worden gezien als een strategische keuze van actoren die hopen hun doelstellingen te halen en daarom zoeken naar partners die dezelfde beleidsopvattingen hebben en streven naar voldoende overeenstemming (Arts & van Tatenhove, 2004).

Voor de toepassing van stedelijke herverkaveling zijn zowel overheden als private partijen belangrijke actoren in het beleidsproces. Stedelijke herverkaveling is een instrument om problemen met onhandige eigendomsposities op te lossen (Van der Krabben et al., 2013). Hierbij kan het initiatief zowel van private partijen (grondeigenaren) als van overheden komen (Planbureau voor de leefomgeving, 2012). Grondeigenaren zijn belangrijke partijen omdat het tenslotte over hun eigendom gaat. Er bestaat in de Nederlandse context geen regeling voor een verplichte kavelruil en ook bij het intreden van de omgevingswet is kavelruil alleen mogelijk op vrijwillige basis (Rijksoverheid, 2016). Dit betekent dat er overeenstemming moet zijn tussen alle betrokken eigenaren. Betrokkenen zullen dus een overeenkomende doelstelling of belang moeten hebben om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. Daarnaast moet er ook overeenstemming zijn met de verantwoordelijke overheden omdat de toekomstige ontwikkelingen binnen ontwikkelingsvisies en bestemmingsplannen moeten passen. Overheden kunnen in kader van het publieke belang en een goede ruimtelijke ordening ook het initiatief nemen om stedelijke herverkaveling te stimuleren (denk

bijvoorbeeld aan leegstand in binnensteden). Hierbij dient de overheid een faciliterende rol aan te nemen waarmee ze private partijen in de gelegenheid stellen hun gronden te ontwikkelen (Planbureau voor de leefomgeving, 2012).

Op dit moment komen initiatieven met betrekking tot stedelijke herverkaveling vooral van overheden of van overheid gerelateerde partijen. Het Rijk is bijvoorbeeld bezig met het opzetten van een stimuleringsprogramma stedelijke herverkaveling in samenwerking met het Kadaster. Dit geldt ook voor verschillende provincies zoals Gelderland en Overijssel. Hierbij kunnen gemeenten, projecten indienen die zij kansrijk achten voor stedelijke herverkaveling. Rondom deze stimuleringsprogramma's hebben zich verschillende coalities gevormd. Hoe deze coalities gestructureerd zijn, wat hun doelstellingen zijn, hoe ze communiceren en wat grondeigenaren hiervan vinden zal gedurende dit onderzoek moeten blijken.

De verwevenheid van interacties tussen actoren hangt samen met de mate waarin er sprake is van sectorvorming. De mate waarin sectorvorming tussen deze partijen plaatsvindt zegt veel over de slagingskans voor het toepassen van stedelijke herverkaveling. Met sectorvorming wordt de mate waarin (semi) particuliere organisaties door middel van overlegstructuren bij beleidvorming zijn betrokken. De veronderstelling is dat bij een hoge mate van sectorvorming de formele verhoudingen minder doorslaggevend zullen zijn en de beleidsstijl meer een vorm van overleg dan van opleggen zal zijn (Bressers, 1993). Voor stedelijke herverkaveling is dit een belangrijk uitgangspunt omdat het alleen op vrijwillige basis toepasbaar is en grondeigenaren het dus eens zullen moeten zijn over het ruilen van kavels. Dit betekent dat deze particuliere partijen nauw bij het proces betrokken moeten zijn.

Een tweede aspect wat zorgt voor een verhoogde slagingskans voor de toepassing van stedelijke herverkaveling heeft betrekking op het verdelen van doeleinden tussen actoren in het netwerk. Deze doeleinden kunnen zowel tegenstrijdig als overeenkomend zijn. Binnen ieder netwerk zullen de betrokken partijen zowel tegenstrijdige als overeenkomende doelstellingen hebben. Om het netwerk beter te kunnen beoordelen is het zaak om de mate van verbondenheid inzichtelijk te maken. Dit wil zeggen dat er wordt bekeken in hoeverre de betrokken partijen kunnen sympathiseren met elkaars doelstellingen. Sympathie voor elkaars doelstellingen komt voort uit een gedeelde blik op de werkelijkheid. Bij een hoge mate van verbondenheid zijn partijen bereid elkaars doelstellingen te accepteren om gezamenlijk tot een consensus te komen (Bressers, 1993). Deze consensus is noodzakelijk om een vrijwillige kavelruil mogelijk te maken.

Het is dus van belang om inzichtelijk te maken hoe coalities gestructureerd zijn, wat hun doelstellingen zijn, hoe betrokken partijen communiceren en wat betrokken grondeigenaren van de toepassing van stedelijke herverkaveling vinden. Door het inzicht dat er in de gevormde coalities verkregen wordt, kan er worden getoetst in hoeverre er wel of geen draagvlak is voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Bij een vrijwillige regeling voor herverkaveling kan er namelijk niemand worden gedwongen om deel te nemen (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014; Braakensiek, 2015; Provincie Gelderland, 2015). Hieronder wordt de hypothese met betrekking tot de aanwezigheid van draagvlak voor de toepassing van stedelijke herverkaveling weergegeven. De aanwezigheid van draagvlak kan worden afgeleid van de gevormde coalities die zich clusteren rondom initiatieven.

De aanwezigheid van draagvlak kan worden gezien als een tweede belangrijke voorwaarde voor de toepassing van het instrument. Hierbij is de hypothese dat als er coalities worden gevormd waarin partijen overeenkomende doelstellingen en belangen hebben, of kunnen sympathiseren met elkaars doelstellingen, er voldoende draagvlak is om stedelijke herverkaveling toe te passen.

2.2.4 Hulpmiddelen bij stedelijke herverkaveling

Een andere dimensie van de beleidsarrangementen benadering is die van hulpmiddelen. Het inzetten van hulpmiddelen waarover partijen beschikken kan worden gezien als systemen van machtsverhoudingen. Macht kan worden gezien als de capaciteit die actoren hebben om hulpbronnen te mobiliseren zodat bepaalde doelstellingen in netwerken behaald kunnen worden. (Arts & van Tatenhove, 2004; Van Wijk et al., 2001; Arts, et al., 2006). Vaak zijn hulpbronnen oneerlijk verdeeld over de betrokken actoren in een sociaal systeem. Macht hangt samen met welke partijen beschikking hebben over bepaalde middelen. Om hun doelstellingen te halen moeten partijen hulpmiddelen inzetten. Niet iedere partij beschikt over dezelfde hulpmiddelen. Hierdoor zijn partijen wederzijds van elkaar afhankelijk (Arts & van Tatenhove, 2004; Van Wijk et al., 2001). Ze moeten dus relaties aangaan met andere actoren om hun doelen te bereiken. De machtsbalansanalyse is een methode om macht te conceptualiseren. Van Wijk et al. (2001) beschrijven een aantal uitgangspunten die leidend zijn voor het inzichtelijk maken van macht en hulpbronnen:

- Een beschrijving van wie over welke hulpmiddelen beschikt
- Een beschrijving van de veranderingen in het gebruik van deze hulpmiddelen
- Een samenhangende beschrijving van de interpretatie van de relevante feiten.

De beschikking over hulpmiddelen heeft dus een belangrijke rol in het inzichtelijk maken van de machtsrelaties. Bij hulpbronnen kan worden gedacht aan: productiemiddelen (geld en grond), grond instrumenten, oriëntatiemiddelen (onderzoek, kennis en wetenschap), organisatiemiddelen en regels (Van Wijk et al., 2001).

Deze hulpmiddelen kunnen worden ingezet om waardecreatie mogelijk te maken. Een gebiedsontwikkeling is vaak alleen mogelijk als er op een of andere manier aan verdiend kan worden. Hierbij kan worden gedacht aan het vrijspelen van delen van bedrijventerreinen door concentratie, het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte, of het mogelijk maken van andere functies in de projectgebieden. Ook verdichting kan leiden tot waardecreatie. Eventuele waardecreatie hangt ook samen met de rol van de gemeente, die de middelen heeft om financiële en juridische instrumenten in te zetten om ontwikkelingen te stimuleren. Hierbij kan worden gedacht aan het verruimen van de functies die mogelijk zijn binnen bestemmingsplannen of het inzetten van financiële middelen die gekoppeld zijn aan het onderhoud van de openbare ruimte (Provincie Gelderland, 2015). Waardecreatie kan dus als een belangrijke randvoorwaarde worden gezien voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Welke middelen worden ingezet is afhankelijk van het discours dat partijen aanhangen. Als er geen of nauwelijks sprake is van een publiek belang zullen er bijvoorbeeld geen grond instrumenten worden ingezet door overheden. Als het publiek belang wel voldoende aanwezig is zullen publieke partijen wel grond instrumenten inzetten.

Waardecreatie kan worden gecreëerd als de waarde van de grond of het gebruik van de grond in de nieuwe situatie leidt tot een verbetering van de oude situatie. Waardecreatie kan ook worden gezien als het beperken van verliezen. Hierbij kan worden gedacht aan situaties met betrekking tot leegstand waarbij niets doen kan leiden tot meer verliezen dan te investeren in een niet winstgevende ontwikkeling (Braakensiek, 2015).

Productiemiddelen spelen bij stedelijke herverkaveling een belangrijke rol. De gronden van eigenaren zijn een voorbeeld van belangrijke productiemiddelen. Bij stedelijke herverkaveling gaat het om het ruilen van gronden die allemaal hun eigen waarden hebben. De waarde van de inbreng van de grond is cruciaal voor de verdeling van de kosten en baten omdat bij stedelijke herverkaveling eigenaren er in principe niet op achteruit mogen gaan. Na afloop worden gronden met bijbehorende

waarde naar rato weer verdeeld over de eigenaren. Dit wil zeggen dat de inbreng van waarde van gronden in de oude situatie cruciaal is voor de verdeling van gronden in de nieuwe situatie. Als deze verhouding scheef blijkt te liggen, moet er een financiële verrekening plaatsvinden (Van der Krabben et al., 2013; Braakensiek, 2015).

Een ander belangrijk productiemiddel wat hiermee samenhangt is geld. Gronden hebben een bepaalde waarde en om iets tot ontwikkeling te brengen zal er financieel geïnvesteerd moeten worden. Grondeigenaren zullen zelf verantwoordelijk zijn voor de financiële investeringen en eventuele financiële compensaties als verhoudingen van ingebrachte waarden in de oude situatie naar verhouding niet kloppen met de nieuwe situatie (Van der Krabben et al., 2013). Daarnaast kunnen overheden financieel bijdragen door bijvoorbeeld te investeren in de openbare ruimte of te investeren in een goedlopende procesvoortgang (Provincie Gelderland, 2015). Overheden kunnen kiezen voor het verstrekken van financiële middelen in de vorm van subsidie tot aan het risicodragend participeren in fondsen en de actieve verwerving van gronden. Als een grondeigenaar niet wenst mee te werken kan hij ervoor kiezen om zijn grond vrijwillig te verkopen aan private partij of gemeente die wel wil ontwikkelen (Buitelaar, 2010; Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Naast productiemiddelen kunnen ook grond instrumenten een manier zijn om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. Een voorbeeld van een grondinstrument dat kan worden ingezet ontstaat in een situatie waarbij een grondeigenaar die niet wenst mee te werken, wordt onteigend door de gemeente. De gemeente komt dan in bezit van de grond en kan de grond dan overdragen aan een ontwikkelende partij of zelf meedoen aan het ontwikkelingstraject. Een ander grondinstrument kan het inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten zijn, waarbij de gemeente het eerste voorrecht heeft om het eigendom over te nemen als de eigenaar afstand wil doen van zijn eigendom (Braakensiek, 2015; Buitelaar et al., 2008). Over het algemeen zullen deze grond instrumenten alleen worden ingezet als het publieke belang groot genoeg is (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Overheden beschikken ook over de bevoegdheid van het wijzigen van bestemmingsplannen en omgevingsvisies. Door deze regels kunnen zij het gebruik van gronden beïnvloeden waardoor waardecreatie kan worden mogelijk gemaakt. De vastgoedwaarde van woningen licht bijvoorbeeld hoger dan dat van bedrijventerreinen waardoor er in de nieuwe situatie een waardesprong gecreëerd kan worden. Hierdoor kunnen de beoogde ontwikkeling voor herverkaveling worden mogelijk gemaakt. Daarnaast kan een bestemmingsplan worden verruimd of kunnen er vergunningen worden verleend waardoor grondeigenaren de mogelijkheid krijgen om uit te breiden. De bestemmingsplannen en omgevingsvisies omvatten het afwegingskader voor de inzet van grond instrumenten. Afspraken met betrekking tot re- programmering zijn voorbeelden van regels die overheden kunnen stellen waarmee het invloed kan uitoefenen op de inzet van grond instrumenten en het slagen van gebiedsontwikkelingen. Door een heldere programmering in combinatie met de inzet van andere hulpmiddelen kan er worden gezorgd dat er waardecreatie mogelijk is en dat stedelijke herverkaveling interessanter wordt voor private partijen. Hiermee kan het draagvlak voor de toepassing van stedelijke herverkaveling worden vergroot (Provincie Gelderland, 2015; Braakensiek, 2015; Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Partijen kunnen ook beschikken over oriëntatiemiddelen. Oriëntatiemiddelen hebben betrekking op kennis, onderzoek en wetenschap. Stedelijke herverkaveling wordt in Nederland nog niet vaak toegepast. Het Kadaster heeft veel kennis over de toepassing van dit instrument omdat ze van oudsher al betrokken zijn bij ruilverkaveling in het landelijk gebied. Het kadaster wordt bij veel (proef)projecten met stedelijke herverkaveling betrokken. Hierdoor beschikken ze over veel kennis van het instrument. Deze kennis zetten zij in om betrokken grondeigenaren en overheden te

stimuleren en een bijdrage te leveren aan het proces om tot herverkaveling te komen (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

De overheden hebben ook een belangrijke rol in het verspreiden van kennis over de toepassing van het instrument. Deze kennis kunnen ze gebruiken om voorstellen voor herverkaveling te doen aan betrokken grondeigenaren. Daarnaast kunnen ze een leidende rol vervullen in het organiseren van het proces (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

Naast het Kadaster en de verschillende onderzoeken kunnen ook kennisinstellingen zoals universiteiten of adviesbureaus worden ingeschakeld om de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling te verkennen. Universiteiten kunnen vanuit wetenschappelijke onderbouwingen en benaderingen de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling inzichtelijk maken. Adviesbureaus zouden betrokken kunnen worden bij het procesmanagement en het contact met betrokken grondeigenaren. Op deze manier kunnen overheden en betrokken grondeigenaren worden geïnformeerd over de mogelijkheden die stedelijke herverkaveling op een locatie kan hebben (Provincie Gelderland, 2015).

Daarnaast beschikken voornamelijk overheden over organisatiemiddelen die vanuit hun faciliterende rol proberen om de juiste setting voor de betrokken partijen te creëren. Hierbij kan worden gedacht aan het organiseren van informatie avonden en het inlichten van de betrokken partijen. Ook adviesbureaus en bijvoorbeeld het Kadaster kunnen bijdragen aan de organisatie om daarmee de betrokken partijen om de tafel te krijgen. Hierbij is het van belang om samen afspraken te maken en tot een plan te komen. Hierbij moet inzichtelijk worden gemaakt wat er van elkaar wordt verwacht (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

In onderstaand schema worden de verschillende middelen schematisch uiteengezet. De inzet van middelen per categorie kan verschillen naarmate de rol van overheden meer passief of actief is. Hoe actiever de overheid betrokken is bij de gebiedsontwikkeling des te hoger de intensiteit van het middel dat wordt ingezet. Afhankelijk van de gebiedsopgave kan er worden gekeken welke instrumenten kunnen worden ingezet om de ontwikkeling mogelijk te maken. Dit betekent niet dat bij een passieve houding van de overheid enkel passieve instrumenten kunnen worden ingezet. Er kunnen verschillende combinaties van instrumenten ingezet worden. Zo kan er bijvoorbeeld naast het toepassen van stedelijke herverkaveling ook worden gekozen om te onteigenen zodat een dwarsligger het proces niet belemmert. Daarnaast kan er bijvoorbeeld sprake zijn van subsidie om een gebiedsontwikkeling financieel vlot te trekken. Stedelijke herverkaveling is dus één van de instrumenten die een overheid kan inzetten. Juist de combinatie van instrumenten doet de kans op een succesvolle toepassing van stedelijke herverkaveling toenemen. Het instrument op zichzelf is te kaal om te allen tijde succesvol te zijn. Tenslotte is een sluitende businesscase voorwaardelijk voor private partijen om draagvlak te creëren en waardecreatie mogelijk te maken. Instrumenten die bijdragen aan het creëren van een positieve businesscase maken de kans op een succesvolle toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling groter. (Expertgroep provincie Overijssel , 2016).

Thema	Passief → instelling Publieke Partij →	Actief
productiemiddelen	Prijsvraag subsidie	Risicodragende investeringen
instrumenten	Stedelijke herverkaveling voorkeursrecht	onteigening
oriëntatiemiddelen	voorlichting kennisloket	expertteams
organisatiemiddelen	Adviseur gebiedsparticipatie	Co- creatie
regels	Re(programmeren) Projectbesluit programma's	Bestemmingsplan/ inpassingsplan wijzigen

Tabel 2: overzicht van mogelijke middelen afhankelijk van de mate van activiteit van de overheid (Expertgroep provincie Overijssel , 2016)

De betrokken partijen zullen hun hulpmiddelen moeten inzetten om hun doelstellingen mogelijk te maken en om tot een herverkaveling te komen. Welke middelen worden ingezet is afhankelijk van het discours dat betrokken partijen aanhangen. Bij onvoldoende publiek belang zal de overheid passief handelen en instrumenten inzetten die tot de passieve of neutrale categorie behoren. Bij een groot publiek belang zullen overheden instrumenten inzetten die tot de actieve en neutrale categorie behoren. Daarnaast wordt de inzet van de hoeveelheid aan hulpmiddelen ook bepaald door het discours. Bij een casus zonder publiek en privaat belang zullen er geen tot nauwelijks middelen worden ingezet omdat zowel publieke en private partijen onvoldoende baten ondervinden van een mogelijke ontwikkeling. Hieronder wordt de hypothese met betrekking tot de inzet van hulpmiddelen weergegeven.

Om tot een herverkaveling te komen zal er waardecreatie moeten worden mogelijk gemaakt. Zonder waardecreatie is een herverkaveling niet interessant voor veel private partijen omdat ze er niet op achteruit willen gaan in de nieuwe situatie. De hypothese is dat waardecreatie moet worden gecreëerd om draagvlak mogelijk te maken voor stedelijke herverkaveling. Om dit te kunnen doen moeten hulpmiddelen worden ingezet door betrokken partijen. Welke middelen worden ingezet is afhankelijk van het discours dat betrokken partijen aanhangen.

2.2.5 Spelregels bij stedelijke herverkaveling

De laatste dimensie van een beleidsarrangement zijn de spelregels. De spelregels schetsen een beleidsarrangement. Ze definiëren de mogelijkheden en belemmeringen voor actoren om zich te profileren binnen het domein. Deze regels bepalen hoe politiek wordt bedreven, welke normen legitiem zijn en hoe beleidsuitkomsten worden behaald en volgens welke procedures, welke taakverdeling en welke verdeling van competenties dit gebeurt. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele regels (Arts & van Tatenhove, 2004; Van Wijk et al., 2001; Arts et al., 2006).

Voor stedelijke herverkaveling kan er bij formele regels worden gedacht aan wet en regelgeving. Bij informele regels kan er worden gedacht aan onderlinge afspraken met betrekking tot de uitvoering van een ruilverkaveling. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verdeling van kosten en baten maar ook andere organisatorische afspraken tussen de betrokken partijen.

In de politiek en het (re)produceren van beleidsarrangementen, trekken actoren steeds aan de regels die ze nodig hebben om legitiem te functioneren. In feite genereren deze regels de definitie van gerechtvaardigde omstandigheden. Ze definiëren welke actoren de 'goede' spelers zijn om te betrekken in het arrangement en welke niet. Daarnaast definiëren ze relaties tussen actoren en hierdoor omschrijven ze de grenzen van beleidscoalities: wie doet mee en wie niet? Hoe kan iemand

meedoen? Hoe is de relatie met buitenstaanders? Etc. Deze regels beschrijven hoe het politieke spel gespeeld wordt, hoe problemen worden aangepakt, hoe agenda's gevormd worden, belangen geformuleerd worden, beleid wordt geformuleerd, beslissingen worden genomen en maatregelen worden geïmplementeerd. In het kort omvatten de spelregels alle mogelijkheden voor productie en interpretatie van zinvol en legitiem gedrag in beleidsarrangementen en impliceren ze de zelfbewuste toevoegingen van normatieve en interpretatieve discoursen van betrokken actoren die onderdeel uitmaken van wettige procedures (Arts & van Tatenhove, 2004; Van Wijk et al., 2001; Arts et al., 2006).

Op dit moment is er nog geen wettelijke regeling om een ruilverkaveling in het stedelijk gebied met meer dan drie eigenaren in één procedure mogelijk te maken. Dit zal via een aanvullende Wet Grondeigendom worden opgenomen in de omgevingswet, die begin 2019 in werking zal treden. Het is op dit moment wel mogelijk om via het Burgerlijk Wetboek wederkerig te ruilen. Echter zijn de mogelijkheden niet altijd toereikend en kennen ze verschillende nadelen. Volgens het burgerlijk recht kan er op dit moment op twee manieren een ruil worden georganiseerd. Enerzijds kan dit door een ruilovereenkomst volgens artikel 7 tot 49 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek af te sluiten. De bepalingen die Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek aan deze constructies stelt zijn hierop van toepassing. Anderzijds kan ruil worden georganiseerd door middel van een juridische entiteit waarin eigenaren hun onroerende zaken inbrengen en na de herverdeling weer uitnemen (Rijksoverheid, 2016).

Voor het wijzigen van een kavelindeling in een gebied is een bijzondere vorm van ruil nodig. Hierbij gaat het om een ruil waarin niet altijd sprake is van wederkerigheid, maar waar partijen ook onroerende zaken aan elkaar doorgeven. Deze meerpartijen ruil is op basis van het Burgerlijk Wetboek erg ingewikkeld omdat het hoge administratieve en juridische kosten met zich meedraagt. Met een meerpartijen ruil gaan hoge transactiekosten gepaard zoals belastingen, notariële kosten en kadastrale kosten. Dit geldt ook voor een meerpartijen ruil die een aantal elementen bevat van een koopovereenkomst. Hierdoor is er geen garantie dat partijen hun plannen kunnen uitvoeren. Koop en ruiltransacties zullen nauw met elkaar samenhangen en op het moment dat een transactie niet door kan gaan, kan dat tot gevolg hebben dat de overeenkomst moet worden ontbonden (Rijksoverheid, 2016).

Bij een ruil die tot stand komt door de vorming van een gemeenschap gaan ook hoge kosten gepaard. In deze gevallen zullen de partijen hun vermogen in de gemeenschap brengen en een vennootschap of stichting oprichten waarbinnen de herverkaveling tot stand wordt gebracht. Hierbij moeten eigenaren rekening houden met fiscale lasten en exploitatiekosten. Voor partijen die alleen onroerende zaken willen ruilen kan het onaantrekkelijk zijn dat ze met andere partijen overeen moeten komen en aansprakelijk zijn voor eventuele verliezen van de vennootschap. Ruil via een juridisch samenwerkingsverband is daarom alleen aantrekkelijk voor grootschalige en langjarige projecten waarbij hoge kosten gemoeid gaan en waarbij partijen alleen door samen te werken het te wensen resultaat kunnen bereiken. Het is minder aantrekkelijk voor kortlopende kleinschalige projecten waarbij partijen onafhankelijk van elkaar hun plannen willen realiseren (Rijksoverheid, 2016).

De wettelijke regeling voor (vrijwillige) stedelijke herverkaveling die in 2019 in werking treedt, zal een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie met zich meebrengen. In tegenstelling tot de huidige situatie zal het met de komst van de vrijwillige regeling voor stedelijke herverkaveling makkelijker zijn om het instrument voor kleinschalige gebiedsontwikkelingen in te zetten. Bij de vrijwillige regeling is het mogelijk om meerdere ruiltransacties in één ruilovereenkomst mogelijk te maken. Hierdoor wordt het niet alleen gemakkelijker om te ruilen met minder

langlopende procedures, maar wordt het ook goedkoper om te ruilen doordat transactiekosten voor overdrachten slechts één keer gemaakt hoeven te worden (Rijksoverheid, 2016).

Stedelijke herverkaveling is een instrument voor private partijen waarbij ze gezamenlijk kunnen beslissen om het toe te passen. Een dergelijk instrument was er nog niet. Door de komst van dit instrument zal de overheid minder vaak een actief grondbeleid hoeven te voeren. Verder wordt het voor eigenaren aantrekkelijker om te investeren in bouwplannen doordat ook eventuele nieuwe eigenaren zich aan de ruilovereenkomst moeten houden. Daarnaast kan het instrument bijdragen aan het selectiever inzetten van actief grondbeleid van gemeenten, namelijk in de gebieden waar eigenaren het zelf niet afkunnen. Stedelijke herverkaveling kan ook bijdragen aan het beperken van de kans op grootschalige stedelijke herontwikkelingstrajecten, doordat eigenaren zelf de kans krijgen om hun gronden te ontwikkelen (Rijksoverheid, 2016).

Binnen de wettelijke kaders moeten de betrokken partijen zelf tot een overeenkomst komen over de gewenste ontwikkelingen. Hierbij zullen de partijen zelf spelregels op moeten stellen met betrekking tot de organisatie en uitvoering van projecten en het inzichtelijk maken van rol en taakverdelingen tussen betrokken partijen. Uitgaande van het feit dat stedelijke herverkaveling vaak organisch (van onderop) van de grond zal komen betekent dit dat ontwikkelaars en private eigenaren vorm geven aan de uitvoering. Tegelijkertijd is er afstemming nodig met de overheid over publieke aspecten. Hierbij is het noodzakelijk dat overheden met private eigenaren tot een plan komen om de ruilverkaveling mogelijk te maken. Kennispartijen als het Kadaster, adviesbureaus en universiteiten kunnen worden ingezet om het proces te ondersteunen. Deze partijen kunnen organisatorisch en procedureel ondersteunen bij de planvorming. Het bevoegd gezag zal op basis van onderhandelingen tussen betrokken partijen een omgevingsvisie moeten samenstellen. Deze omgevingsvisie zal de basis moeten vormen voor ruilplannen. In deze omgevingsvisie zal duidelijk moeten worden welke doelen en op welke manier deze doelen gerealiseerd moeten worden (instrumenten), hoe het plangebied wordt afgebakend, welke belanghebbende en rechthebbende betrokken, welke wensen en rechten zij hebben en een overzicht van de te maken en verdelen kosten door de betrokken partijen (het Kadaster, 2013). Door een collectieve planvorming tussen de betrokken partijen waarin de genoemde uitgangspunten centraal staan die binnen de wettelijke kaders uitvoerbaar zijn, kan de uitvoering van plannen voldoende worden verzekerd. Het verzekeren van de uitvoering van een herverkaveling is een vierde randvoorwaarde voor het toepassen van stedelijke herverkaveling (Commissie Stedelijke Herverkaveling, 2014; het Kadaster, 2013).

De hypothese is dat een collectieve planvorming waarbij er overeenstemming is over de rol en taakverdeling en de inzet van middelen en die ook nog passen binnen de wettelijke kaders, zullen leiden tot een uitvoerbaar plan dat voldoende verzekerd is van uitvoering. Om stedelijke herverkaveling toe te kunnen passen moet er sprake zijn van een discours dat er voor zorgt dat betrokken partijen de juiste hulpmiddelen inzetten en dat er coalitie gevormd worden waarbij betrokken partijen aansluitende doelstellingen hebben. Er moet overeenstemming zijn over de gemaakte afspraken met betrekking tot deze factoren en het moet passen binnen de wettelijke regeling. Op basis hiervan kan een herverkaveling voldoende worden verzekerd.

2.3 Conceptueel model

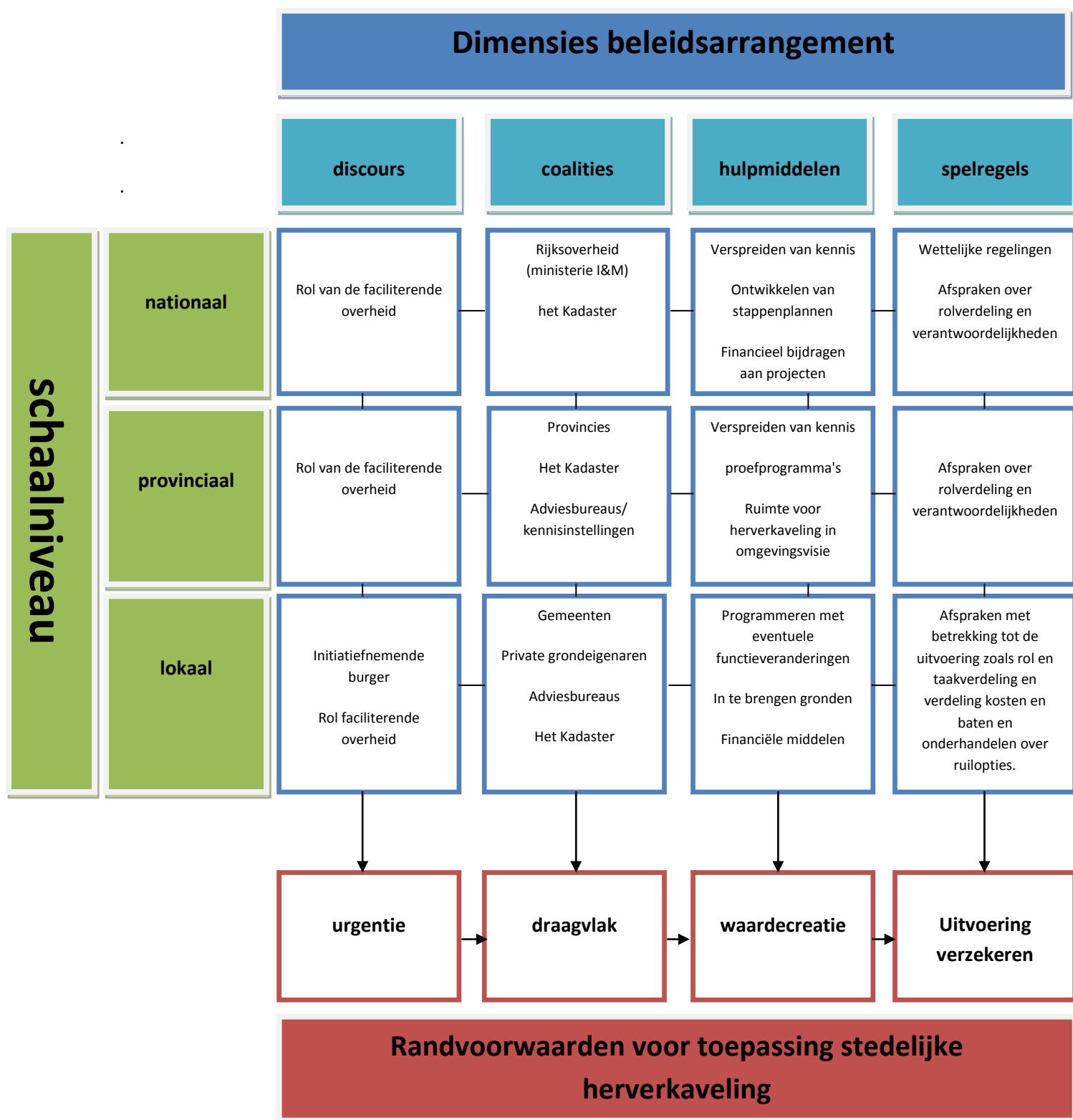
Nu de belangrijkste elementen voor het inzichtelijk maken van het beleidsarrangement zijn beschreven, kan er een conceptueel model worden opgesteld. Van tevoren is het belangrijk om rekening te houden met dat er overlap plaatsvindt tussen de inhoud van de te inzichtelijk maken dimensies van een beleidsarrangement (discoursen, coalities, hulpmiddelen en spelregels). Deze dimensies hangen nauw met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Daarnaast is het noodzakelijk om rekening te houden met het feit dat beleidsarrangementen op verschillende niveaus gestalte krijgen. Welke middelen partijen op nationaal niveau inzetten kan verschillen met de middelen die partijen op provinciaal en lokaal niveau inzetten. Daarnaast profileren partijen zich logischerwijs op verschillende niveaus. Op lokaalniveau zullen partijen zich bezighouden met de uitvoering van projecten, terwijl op provinciaal niveau en nationaal niveau meer kaders en regels worden opgesteld. Hoe partijen invulling geven aan de verschillende dimensies van een beleidsarrangement verschilt dus per schaalniveau.

In dit onderzoek wordt er op drie schaalniveaus gekeken naar welke factoren van invloed zijn op de toepassing van stedelijke herverking. Vanuit de verschillende dimensies die een beleidsarrangement vormen kunnen er vier randvoorwaarden gedestilleerd worden. Deze randvoorwaarden kunnen een leidraad vormen voor het inzichtelijk maken van de factoren die belangrijk zijn voor de toepassing van stedelijke herverking. De hypothese is dat vanuit de analyse van de leidende discoursen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau kan worden bekeken in hoeverre de urgentie voor stedelijke herverking aanwezig is. Urgentie voor stedelijke herverking hangt samen met hoe relevante partijen tegen maatschappelijke problemen en discussies met betrekking tot gebiedsontwikkeling en stedelijke herverking aankijken. Hierdoor wordt het handelen van deze partijen bepaald.

Naast de urgentie van de problematiek is het draagvlak voor stedelijke herverking een tweede belangrijke randvoorwaarde voor de toepassing van het instrument. In hoeverre er draagvlak is voor stedelijke herverking kan worden afgeleid uit de coalities die worden gevormd door de betrokken partijen. Als er geen draagvlak blijkt voor het instrument zullen coalities zich niet kunnen vormen. Het draagvlak kan worden vergroot door de juiste hulpmiddelen in te zetten en waarde te creëren. Hiermee kan het private belang worden vergroot.

De partijen die betrokken zijn bij stedelijke herverking beschikken allemaal over eigen middelen die ze kunnen inzetten om stedelijke herverking mogelijk te maken. Het doel van het inzetten van deze middelen is het mogelijk maken van de toepassing van stedelijke herverking. Om het instrument te kunnen toepassen zullen er middelen moeten worden ingezet die op een bepaalde manier bijdragen aan het creëren van waarde. Zonder waardecreatie is het niet aantrekkelijk om te investeren in een ontwikkeling. Waardecreatie kan bijvoorbeeld worden bereikt door een functieverandering mogelijk te maken. Het creëren van waarde kan dus worden gezien als een derde belangrijke randvoorwaarde voor de toepassing van stedelijke herverking. Daarnaast kan waardecreatie bijdragen aan het vergroten van het draagvlak.

Naast urgentie, draagvlak en het creëren van waarde moet de uitvoering van een project voldoende zijn verzekerd. De uitvoerbaarheid van een project moet worden bewerkstelligd door een helder spelregelkader op te stellen. Ontwikkelingen moeten hierbij voldoen aan wettelijke regelingen, maar daarnaast moeten er ook afspraken worden gemaakt tussen de uitvoerende partijen. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op de rol en taakverdeling tussen partijen, welke middelen ze moeten inzetten en hoe kosten en baten worden verdeeld. De bevindingen die in dit hoofdstuk zijn gedaan worden hieronder schematisch weergegeven in een conceptueel model.



Figuur 6: conceptueel model

3. Projectkader

Met behulp van het inleidende hoofdstuk en de theorie met betrekking tot beleidsarrangementen en stedelijke herverkaveling, kan het onderzoek verder op poten worden gezet. In dit hoofdstuk zal de onderzoeksstrategie worden uitgewerkt, de casussen worden beschreven, het verzamelen en interpreteren van de data wordt verantwoord en er wordt een onderzoeksmodel weergegeven.

3.1 Onderzoeksstrategie

Bij dit onderzoek ligt het voor de hand om casestudies te bestuderen. Volgens het boek *Methoden en Technieken van Onderzoek* (2008) kies je vooral voor een casestudy als je een goed begrip wilt krijgen van de context. De casestudy past onder andere vaak goed bij een verkennend onderzoek (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008).

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek omdat de factoren die ten grondslag liggen aan de toepassing van een nieuw beleidsinstrument worden verkend. Zoals eerder besproken zal dit worden gedaan door het beleidsarrangement met betrekking tot stedelijke herverkaveling in kaart te brengen. Om dit redelijkerwijs te kunnen doen is het noodzakelijk om een duidelijk beeld te krijgen van de huidige ontwikkelingen die zich in de praktijk voordoen met betrekking tot dit onderwerp. Het analyseren van casestudies en het in gesprek gaan met betrokken partijen is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de praktijksituatie. Casestudies bij stedelijke herverkaveling spelen zich af op lokaalniveau, maar om een compleet beeld te geven van het beleidsarrangement moet er ook in kaart worden gebracht wat er op provinciaal en nationaal niveau gebeurt. Het is dus van belang dat er niet alleen met de uitvoerende partijen wordt gesproken, maar ook met de partijen die kaders stellen en kennis verspreiden over het onderwerp op nationaal en provinciaal niveau. Verder zal er ook een analyse van documenten en beleidsprogramma's moeten worden gemaakt om inzichtelijk te krijgen wat er op het gebied van stedelijke herverkaveling op de verschillende niveaus gebeurt.

Op lokaalniveau is het handig om gebruik te maken van casestudies. Hierdoor kunnen ervaringen en bevindingen uit concrete praktijkvoorbeelden dienen als referentiekader voor het toepassen van stedelijke herverkaveling. De casussen die in dit onderzoek centraal zullen staan betreffen pilotprojecten die onderdeel uitmaken van proefprogramma's in de provincies Gelderland en Overijssel. Stedelijke herverkaveling staat in Nederland nog in de kinderschoenen en deze provincies zijn met samenwerkingspartners middels deze proefprogramma's bezig om de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling te verkennen. In de provincie Gelderland werken de Provincie, betrokken gemeenten, de Radboud Universiteit, het Kadaster en het adviesbureau Noordzuiden intensief samen om ervaring op te doen met de toepassing van stedelijke herverkaveling. In dit proefprogramma worden een aantal pilotprojecten aangewezen als potentiële stedelijke herverkavelingprojecten. De meest gevorderde pilot uit het proefprogramma van de Provincie Gelderland is een casus in Zevenaar op verouderde bedrijventerreinen genaamd Tatelaar en Hengelder (Van Uum, 2016). Deze casus zal in dit onderzoek worden opgenomen. Ook de Provincie Overijssel is bezig met een proefprogramma over stedelijke herverkaveling waarin vooral de leegstand in binnensteden centraal staat. In dit onderzoek zullen ook de binnensteden van Steenwijk en Nijverdal als casus worden opgenomen. Er is ook geïnventariseerd naar de geschiktheid van andere casussen zoals het stationsgebied Zetten- Andelst, maar deze pilot moet nog van start gaan en de betrokken gemeente ambtenaren beschikten nog niet over voldoende relevante

informatie. Door te leren van praktijksituaties kan er worden bekeken in hoeverre stedelijke herverkaveling een geschikt instrument is om toe te passen in gebieden met probleemopgaven zoals leegstand en veroudering.

Er mag vanuit worden gegaan dat de betrokken partijen en belanghebbende in de casussen bekend zijn met het begrip stedelijke herverkaveling. In hoeverre dit geldt voor de particuliere grondeigenaren zal moeten blijken gedurende de af te nemen interviews. Het gaat hierbij om proefprojecten waarvan het lastig is in te schatten hoe ver de processen gevorderd zijn en of grondeigenaren al benaderd zijn en of ze al plannen hebben om kavels te ruilen.

Een probleem bij het selecteren van de casussen is dat er nog geen of nauwelijks gerealiseerde voorbeelden van stedelijke herverkaveling in Nederland zijn. De wettelijke regeling voor herverkaveling in stedelijk gebied treedt pas in 2019 in werking en via de huidige wet en regelgeving is stedelijke herverkaveling erg ingewikkeld en relatief duur en dus niet altijd aantrekkelijk voor private partijen. Toch kan er door het bestuderen van casussen zoals bedrijventerreinen Tatelaar en Hengelder in Zevenaar en de binnensteden van Steenwijk en Nijverdal relevante informatie over het toepassen van het instrument worden verkregen.

De casestudies maken onderdeel uit van de analyse van het beleidsarrangement op lokaal niveau. Voor de analyse van de casussen is het noodzakelijk om de te verkrijgen informatie te categoriseren in de vier dimensies (coalities, hulpbronnen, spelregels en discours) die centraal staan in de beleidsarrangementen benadering. Ook op nationaal- en provinciaalniveau wordt het beleidsarrangement in beeld gebracht volgens de structuur van de vier dimensies. Door de te verkrijgen informatie over het beleidsarrangement op drie niveaus te structureren in vier dimensies, wordt er een compleet overzicht gegeven van het beleidsarrangement.

De casussen zullen hoofdzakelijk worden geanalyseerd door het afnemen van interviews met betrokken partijen. Dit zijn met name publieke partijen en partijen die door publieke partijen zijn gevraagd om het proces aan te sturen en te adviseren. Er hebben geen interviews plaatsgevonden met lokale grondeigenaren. De publieke partijen zagen het niet zitten om private contacten te introduceren in dit onderzoek. De reden hiervoor is, is dat het om proefprogramma's gaat waarbij private partijen nog in het beginstadium van onderhandeling zijn met private partijen. Publieke partijen achten het mogelijk dat een buitenstaander het onderhandelingsproces kan frustreren. Naast het afnemen van interviews zullen er waar mogelijk ook beleidsdocumenten en ontwikkelingsvisies worden geanalyseerd.

In dit onderzoek wordt voor de analyse van het provinciaalniveau gesproken over de structuur en de afspraken van de proefprogramma's die in Gelderland en Overijssel van start zijn gegaan. Hierbij zijn verschillende partijen betrokken die niet belast zijn met de uitvoering van de kavelruil omdat het een instrument is voor private eigenaren. Wel kunnen de partijen Zoals het Kadaster, adviesbureaus of universiteiten bijdragen aan het verspreiden van de kennis over het instrument en het stimuleren van het instrument onder de private eigenaren. Door betrokken partijen te interviewen kan er een beeld worden gegeven van de doelstellingen, ideeën en visies die de provincies en samenwerkende partijen hebben met betrekking tot het stimuleren van stedelijke herverkaveling. Ook zullen er een aantal rapporten moeten worden bestudeerd om de activiteiten met betrekking tot stedelijke herverkaveling op provinciaal niveau te bekijken.

Op nationaal niveau wordt er op dit moment gewerkt aan een wettelijke regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling. Daarnaast is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ook bezig met een eigen stimuleringsprogramma op poten te zetten. Er zullen beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en ontwikkelingsvisies met betrekking tot de toepassing van stedelijke herverkaveling worden geanalyseerd. Verder zal er ook via een interview worden bekeken wat de rol

van de Rijksoverheid is bij de toepassing van stedelijke herverkaveling. Ook op dit schaalniveau zullen de vier dimensies uit de beleidsarrangementen benadering centraal staan om de verkregen informatie te categoriseren.

Nadat er een compleet overzicht van het beleidsarrangement is gegeven is de volgende stap om de verkregen onderzoeksresultaten te analyseren. Deze analyse zal betrekking hebben op de aspecten die in theoretisch kader benoemd zijn. Hiermee wordt de theorie getoetst met de praktijk en kunnen er uitspraken worden gedaan over welke factoren van invloed zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling.

3.2 Beschrijving van de casussen

De geselecteerde casussen maken onderdeel uit van proefprogramma's van de provincies Gelderland en Overijssel. Het gaat hierbij om de bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar in Zevenaar en de binnensteden van Steenwijk en Nijverdal.

3.2.1 Bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar in Zevenaar

Tatelaar is een op grootschalig detailhandel gericht bedrijventerrein van 18 hectare en Hengelder een op handel en industriegericht terrein van 66 hectare. De gebieden liggen ingeklemd tussen de A12 aan de noordkant en de woonwijken van Zevenaar aan de zuidkant. De meeste panden op de terreinen zijn gebouwd in de jaren 70. Voor Tatelaar is er al een plan voor herstructurering gemaakt, waarbij naast een gemeentelijke werkgroep ook een klankbordgroep is opgericht die bestaat uit: ondernemers van Tatelaar, Kvk en ondernemersvereniging Lindus. Op beide terreinen is er een grote verscheidenheid aan bedrijven. Enkele bedrijven zijn hier al bezig met planvorming over transformatie van het gebied, dan wel met een specifieke grondruil. Er is bijvoorbeeld een woonwinkel die stopt met de verkoop en zich wil richten op andere activiteiten. Daarnaast anticiperen de eigenaren op de komst van een nieuwe op en afrit van de snelweg. Door middel van grondaankopen of het vernieuwen van het vastgoed (Provincie Gelderland, 2015).

Beide terreinen hebben te kampen met meerdere opgaven. Een van de opgaven is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Op sommige delen van de bedrijventerreinen is er sprake van achterstallig onderhoud en zou er ook geïnvesteerd moeten worden in de openbare ruimte. Daarnaast spelen er op beide terreinen ook problemen met leegstand. Het is te verwachten dat veel bedrijven (bij afslag Grietsepoort A12) zullen verplaatsen als de afslag verschuift naar Hengelder (Provincie Gelderland, 2015).

De terreinen hebben een zeer gemengd programma waarbij bedrijven uit verschillende branches over de terreinen verspreid zitten. Deze verspreiding van functies bevorderen de uitstraling en het functioneren van het gebied niet. Een laatste opgave heeft te maken met de infrastructurele opgaven die zich afspelen in Zevenaar. Bij Hengelder komt een nieuwe aansluiting op de snelweg, terwijl de oude afslag verdwijnt. Dit heeft gevolgen voor de vestigingsvoorkeuren van bedrijven in en rondom het gebied (Provincie Gelderland, 2015).

Vanuit de structuurvisie van de gemeente Zevenaar komen enkele hoofddoelen naar voren. Dit zijn het behouden van de gevestigde bedrijven en het aantrekken van nieuwe bedrijven door een goed vestigingsklimaat te creëren en een goed gesegmenteerd aanbod van bedrijventerreinen zonder overaanbod. In het kader van deze doelen wordt het zuiden van Tatelaar gerevitaliseerd en het noorden geherprofileerd. Bij de revitalisering wordt de ontsluiting aangepast het Tatelaarplein opgewaardeerd, de openbare ruimte verbeterd en de entrees versterkt. De eerste fase hiervan ten behoeve van het dichterbij elkaar brengen van volumineuze handel, is al volbracht. De herprofilering

in het noorden heeft als uitgangspunten om de bestaande bedrijvigheid te stimuleren, het ontwikkelen van nieuwe functies en economische activiteiten en het ontwikkelen van een nieuwe ruimtelijke structuur. Voor andere delen van het projectgebied is nog geen concreet plan uitgewerkt. Echter zijn de eerdergenoemde infrastructurele plannen die het plangebied overstijgen wel van belang, zodat bedrijven zich vestigen op een voor hen geschikte plaats (Provincie Gelderland, 2015).

Om te bepalen of er ruimte is voor stedelijke herverkaveling moet er worden bekeken of gemeentelijke doelstellingen middels dit instrument behaald kunnen worden. Daarbij zal duidelijk moeten worden wat naast de gemeentelijke doelstellingen de doelstellingen van de ondernemers zijn. Door met stedelijke herverkaveling grond vrij te spelen en vervolgens in te spelen op de marktvraag ontstaat er een verdien capaciteit. Daarnaast kunnen er aanvullende middelen worden gevonden worden om het proces op gang te brengen. Er komen bijvoorbeeld financiële middelen vanuit Rijkswaterstaat beschikbaar voor het verplaatsen van de afslag op de A15. Door slim aan te haken op de verschillende initiatieven die spelen kunnen er middelen vrijkomen voor herontwikkeling. Vanuit de doelstelling van de gemeente kan stedelijke herverkaveling het clusteren van branches inhouden. Zo zouden bijvoorbeeld meubelwinkels zich kunnen concentreren bij de nieuwe afslag Hengelder. Terwijl gevestigde kleinschalige lokale bedrijven de plek van de meubelwinkels in Tatelaar kunnen overnemen. In dit geval kan een ruilverkaveling tussen deelgebieden helpen om bedrijven uit dezelfde branche te clusteren en het gebied profiel te geven. Ook de sluiting van de afslag van de Grietsepoort en de komst van een nieuwe afslag bij Hengelder kan aanleiding zijn voor een ruiling tussen kavels. Hierbij verhuizen de snelweg gerelateerde bedrijven naar een locatie nabij de nieuwe afslag. Andere mogelijke ruilingen kunnen ontstaan nadat de wensen van ondernemers inzichtelijk zijn gemaakt (Provincie Gelderland, 2015).



Figuur 7: plangebied bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar in Zevenaar (Provincie Gelderland, 2015)

3.2.2 Binnenstad Steenwijk

De gebiedsopgave in het centrum van Steenwijk heeft betrekking op de toenemende mate van leegstand met bijbehorende afname van detailhandelsomzet. De omzet is van 64 miljoen in 2010 tot 46 miljoen in 2015 gedaald. Zowel de bestedingen door inwoners als de bestedingen van klanten uit de omgeving is afgenomen. Ook blijkt er een daling in de waardering van kwaliteitsaspecten zoals sfeer, aantal winkels en inrichting van winkelstraten. Er is geen exacte waarde van het aantal leegstaande vierkante meters beschikbaar. Atlas Overijssel spreekt over 30 leegstaande panden met een bestemming detailhandel (13,82% van het totale bestand). Ook staat er voor 535 m2 aan kantoren leeg (22,3% van het totale bestand) en 19% aan leegstaande woningen. In de integrale visie Binnenstad Steenwijk wordt zelfs gesproken over 37 leegstaande panden op een totaal van 325. De leegstand manifesteert zich verspreid over het centrum. De aanloopstraat Korte Woldpromenade kent de meestal leegstaande panden, maar ook aan de markt staan panden leeg. Uit gegevens van onder andere het Kadaster blijkt het om circa 5.425 m2 leegstand te gaan (Brand & Kuijer, 2016).

Het eigendom van het vastgoed in de binnenstad blijkt sterk versnipperd te zijn. Ook woningen die worden verhuurd in het centrum zijn in particulier eigendom. Uit kadastrale gegevens blijkt dat het aantal vastgoedtransacties sterk afneemt. Tussen 2005 en 2018 werden er 18 vastgoedtransacties gedaan binnen het centrum van Steenwijk. Na 2008 werden er maar 5 transacties gedaan. Waarvan er de afgelopen twee jaar slechts twee transacties plaatsvonden, waaronder een executieverkoop (Brand & Kuijer, 2016).

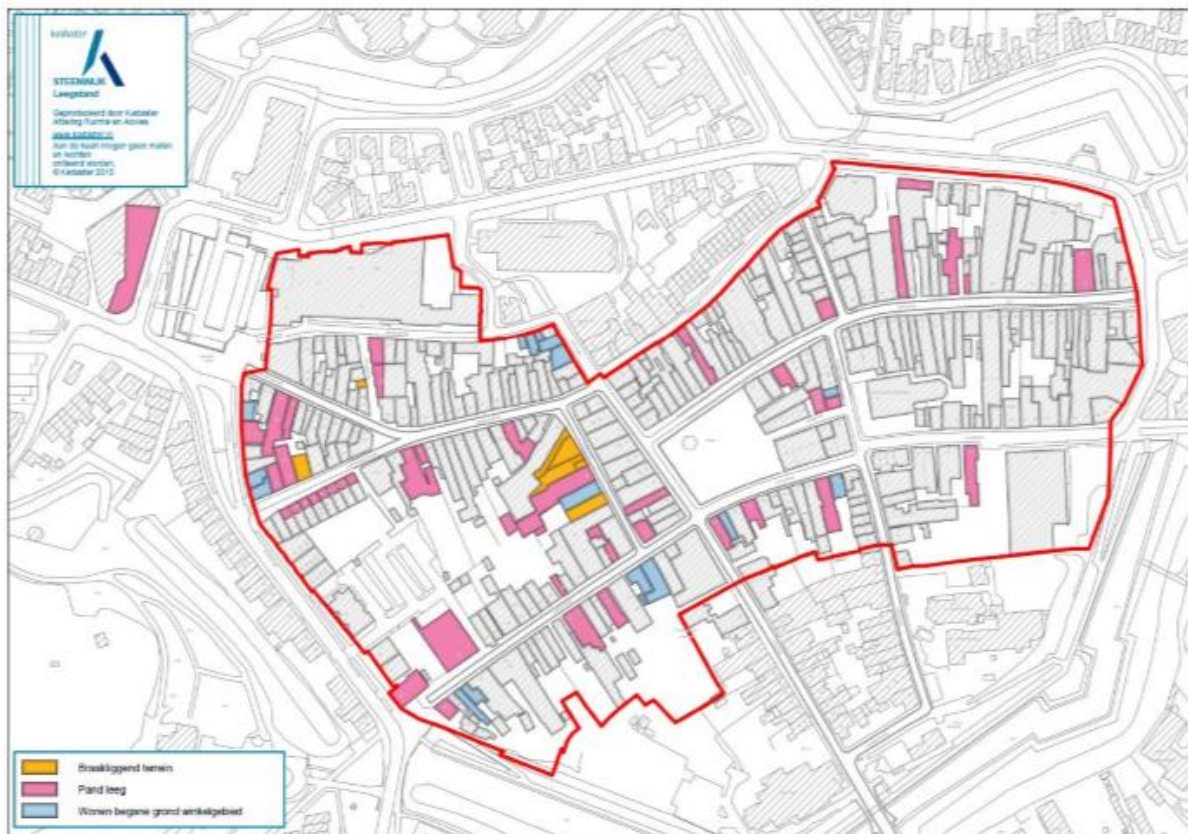
De ondernemersvereniging SVS waar zowel huurders als vastgoedeigenaren deel van uitmaken, geeft aan dat de huurprijzen zwaar onder druk staan. Dit speelt niet alleen in aanloopstraten maar ook in het kernwinkelgebied. Er is sprake van een overaanbod aan winkels- en kantoor vierkante meters waardoor de huurprijzen erg laag dreigen te worden, of al zijn. Hierdoor is er geen sprake meer van een verdienmodel bij vastgoedeigenaren. Wat resulteert in slecht onderhouden panden en uiteindelijke verpaupering. Het uit de markt nemen van het overaanbod vierkante meters is van belang om de negatieve spiraal te verbreken. Hiermee kan de daling van koop- en huurprijzen en de toenemende kwetsbaarheid van de winkels in het centrum worden gestopt (Brand & Kuijer, 2016).

Eind 2015 heeft de gemeente Steenwijkerland een retaildeal getekend waarin commitment wordt gegeven aan het realiseren van een toekomstbestendig winkellandschap. In overleg met stakeholders wordt er een visie opgesteld. In de 'integrale visie binnenstad Steenwijk' uit 2015, geven de gemeente en ondernemersvereniging Steenwijk Vesting Stad (SVS) aan dat het belangrijk is om het winkelgebied te concentreren, zodat winkels weer synergievoordelen hebben en het benodigde draagvlak ontstaat voor een verdieping en verbreding van het assortiment. Hierbij wordt ingezet op kleine ambachtelijke winkels die onderscheidend en sfeer verhogend zijn. Er is dus geen behoefte aan grote landelijke ketens die behoefte hebben aan grotere en modernere panden. Deze panden zijn beperkt in het centrum aanwezig. Een toekomstbestendig centrum wordt gezien als een compacter centrum waarbij het overaanbod van detailhandelsfuncties wordt aangepakt en er een combinatie ontstaat van detailhandel en leisure en eventueel wonen. Hierbij zal sprake moeten zijn van een bepaalde mate van zonering zodat functies elkaar niet in de weg zitten (Brand & Kuijer, 2016).

In de 'integrale visie binnenstad Steenwijk' wordt aangegeven dat stedelijke herverkaveling een belangrijk instrument is bij het compacter maken van het kernwinkelgebied. In het kernwinkelgebied Markt, Oosterstraat en Woldpromenade staat circa 2.325 m2 aan winkels leeg. In de direct op het kernwinkelgebied aantakende aanloopstraten staat 2.292 m2 leeg, maar is ook sprake van circa 9.900 m2 functionerende detailhandel, 822 m2 horeca, 242 m2 hotel en 88 m2 met

een maatschappelijke functie. In totaal dus 22.350 m² aan functies die potentieel beter in het kernwinkelgebied zouden passen dan in een aanloopstraat/transformatiegebied. Met het verplaatsen van slechts 10% van die 'centrumfuncties' zou het kernwinkelgebied weer gevuld zijn, en komt circa 4.617 m² vrij voor nieuwe functies in de aanloopstraten. Hierbij valt te denken aan wonen of maatschappelijke functies zoals zorg (Brand & Kuijer, 2016).

Voor het bereiken van het beoogde concept voor het centrum van Steenwijk, is een herschikking van functies en eigendom noodzakelijk. Stedelijke herverkaveling kan hiervoor ingezet worden, mits vastgoedeigenaren en huurders bereid zijn om hieraan mee te werken. Het realiseren van een sluitende businesscase voor de gebiedsopgave als geheel en voor individuele eigenaar zal hier in ieder geval randvoorwaardelijk voor zijn. De herverkaveling brengt immers projectmatige en individuele kosten met zich mee die gedekt moeten worden door de baten van de gebiedsontwikkeling (Brand & Kuijer, 2016).



Figuur 8: Plangebied Centrum Steenwijk (Brand & Kuijer, 2016)

3.2.3 Binnenstad Nijverdal

In Nijverdal is de herinrichting van de Grotestraat als pilotproject geselecteerd voor het proefprogramma stedelijke herverkaveling van de Provincie Overijssel. Aanleiding voor dit project is de omlegging van de N35, die verplaatst is van het centrum van Nijverdal naar het noorden. Dit leidt tot een sterke afname van het doorgaande verkeer in het centrum van Nijverdal. Dit heeft consequenties voor het centrum en het winkelbestand. Vooruitlopend hierop heeft de gemeente Hellendoorn besloten tot een proces van co-creatie waarbij er een actieve bijdrage van betrokken partijen gevraagd wordt. Broekhuis & Rijs Advisering is aangesteld door de gemeente als procesbegeleider (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

In Nijverdal vormt co-creatie de basis voor de herinrichting van de Grotestraat. Hieraan gekoppeld is het vraagstuk van winkelleegstand. In werkgroepen zijn inwoners en belangengroepen aan de slag gegaan om ideeën en plannen te ontwikkelen voor de herinrichting. Een van de uitgangspunten voor de toekomst was het creëren van een compact winkelgebied. Dit kan worden gedaan door winkels in de aanloopstraten te verplaatsen van het centrum (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Gedurende dit proces heeft de Provincie dit project geselecteerd als pilot voor het proefprogramma stedelijke herverkaveling. Met name het bouwblok begrenst door Meyboomstraat en de kruising met de Maximastraat -in de Noordwand van de Grotestraat- biedt mogelijkheden voor herverkaveling. Enerzijds spelen hier positieve ontwikkeling als de toename van passanten vanwege de nieuwe stationsomgeving. Anderzijds wordt de huidige gevelwand en het winkelaanbod negatief beoordeeld. Hier doen zich dus mogelijkheden voor om nieuwe winkels te vestigen of bestaande winkels een beter gebruiksoppervlak te geven (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

De vastgoedsituatie van het bouwblok is aan de hand van gegevens van het Kadaster geanalyseerd. Hierbij gaat het om grondposities, transacties en vastgoedkarakteristieken. Vervolgens zijn de wensen en toekomstperspectieven van eigenaren gezamenlijk besproken. Dit heeft geleid tot een voorlopige schets van het bouwblok waarbij er wordt uitgegaan van een herinrichting van de Grotestraat en ingespeeld wordt op de toegenomen passanten als gevolg van het nieuwe station. Daarbij zijn appartementen toegevoegd boven nieuw te realiseren winkels langs de Grotestraat en wordt de huidige achterkantsituatie vervangen door woningen georiënteerd op het station. Het plan is gericht op een opwaardering van het hele gebied (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Voorlopig is gebleken dat het inschakelen van een externe partij (Broekhuis & Rijs Advisering) belangrijk is geweest om het vertrouwen van de vastgoedeigenaren te winnen. Op deze manier wordt het vermoeden van meerdere belangen bij de gemeente voorkomen. Daarnaast heeft de gemeente planologisch gezien duidelijke keuzes gemaakt: het kerngebied winkelen is al verwerkt in het vigerende bestemmingsplan. Men hanteert hierbij een zachte sanering. Dit betekent dat wat uit het gebied vertrekt, niet meer terugkomt. Hierdoor zijn er al twee winkels naar het kernwinkelgebied verhuisd (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Het probleem bij het toepassen van stedelijke herverkaveling bij het plangebied Noordwand Grotestraat is dat het blok bestaand vastgoed geen opbrengstpotentie heeft. Er kan geen functie worden bedacht die voldoende meerwaarde creëert om de herverkaveling te financieren. Daarnaast spelen de belangen en de emotionele waarde die aan het vastgoed gekoppeld zijn een rol. Er zijn al een aantal bijeenkomsten met eigenaren geweest en daaruit bleek dat herverkaveling niet door alle eigenaren positief ontvangen werd. Er is dus nog niet een groot draagvlak voor een gezamenlijk plan. Sommige eigenaren beginnen het liefst morgen, terwijl anderen twijfelen. Er moet dus ook sterk rekening worden gehouden met een gefaseerde uitvoering (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Inleidende vraag	onderzoeksmethode
<u>Wat is stedelijke herverkaveling en welke randvoorwaarden zijn er voor de toepassing van het instrument?</u>	Literatuurstudie naar wat stedelijke herverkaveling inhoudt en welke mogelijkheden er in algemene zin zijn om het toe te passen. In het theoretisch kader wordt hier een antwoord op gegeven en deze bevindingen zullen de kapstok vormen van dit onderzoek. Deze onderzoeksvraag zal aan de hand van een literatuurstudie beantwoord worden.
kennisvragen	onderzoeksmethode
<u>Welke discourses zijn leidend bij de toepassing van stedelijke herverkaveling en hoe blijkt hier uit dat problemen urgent genoeg zijn om stedelijke herverkaveling in te zetten?</u>	Door betrokken partijen te ondervragen over de aanleiding om betrokken te raken bij stedelijke herverkaveling, kan er inzicht worden verkregen in de achterliggende leidende discourses. Ook documentstudie met betrekking tot het eigendomsrecht, de rol van de faciliterende overheid en de rol van de initiatiefnemende burger zullen de belangrijkste discourses bij stedelijke herverkaveling beschrijven. Hierbij spelen Thema's als leegstand en versnipperd grondeigendom ook een belangrijke rol. Door inzicht te krijgen in deze aspecten kan de urgentie worden bekeken.
<u>Welke coalities worden er gevormd bij de toepassing van stedelijke herverkaveling en hoe blijkt hieruit of er voldoende draagvlak is voor het instrument?</u>	Door middel van interviews met betrokken partijen bij stedelijke herverkaveling kunnen de belangrijkste partijen in kaart worden gebracht door vragen te stellen over rolverdelingen, doelstellingen en onderlinge verhoudingen kan er zicht worden verkregen in de coalitievorming binnen het beleidsarrangement.
<u>Over welke hulpmiddelen beschikken de betrokken partijen en hoe worden deze ingezet om waarde creatie mogelijk te maken?</u>	Door interviews af te nemen met de betrokken partijen en te vragen welke hulpmiddelen zij tot hun beschikking hebben wordt er inzicht verkregen in de middelen die ze inzetten om waarde creatie mogelijk te maken. Dit kan worden aangevuld met documentstudie van ontwikkelingsvisies waarbij de programmering van een project inzichtelijk kan maken op welke wijze er waardecreatie mogelijk gemaakt kan worden.
<u>Welke spelregels zijn er nodig om stedelijke herverkaveling toepasbaar te maken en hoe wordt de uitvoering hiermee voldoende verzekerd?</u>	Door documentstudie te doen naar de wettelijke regelingen die van toepassing zijn bij stedelijke herverkaveling kunnen de kaders waaraan ontwikkelingen moeten voldoen inzichtelijk worden gemaakt. Daarnaast kan er door middel van interviews met betrokken partijen inzichtelijk worden gemaakt welke onderlinge afspraken met betrekking tot de organisatie van projecten zoals taakverdelingen en verdeling van middelen worden bekeken welk spelregelkader de betrokken actoren zelf opstellen. Hierdoor kan er in samenhang met antwoorden op eerder gestelde onderzoeksvragen worden beoordeeld in hoeverre de uitvoering van een project voldoende is verzekerd.

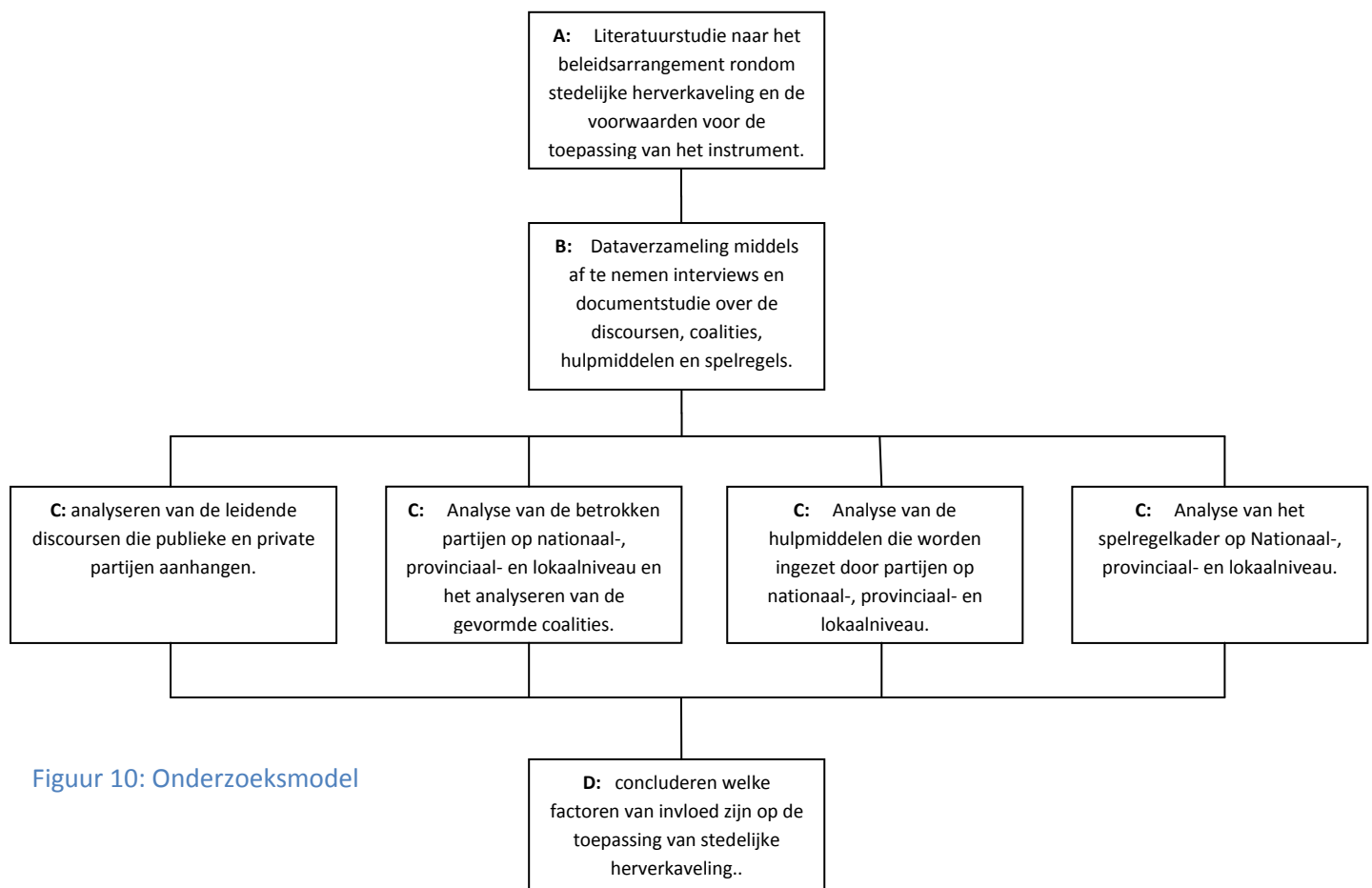
Tabel 3: datacollectie voor het onderzoek

De informatie die wordt verkregen is erg context afhankelijk. Dat er urgentie en draagvlak is voor stedelijke herverkaveling in een specifieke situatie betekent niet dat dit ook het geval is voor anderen situaties. Daarnaast moeten private grondeigenaren zelf onderhandelen over de ruilverkaveling. Het is niet zeker dat betrokken partijen in alle situaties met elkaar overeenkomen omdat iedere partij binnen een bepaalde context een eigen belang heeft. Dit maakt dat de uitvoering van projecten onzeker is omdat het afhankelijk is van een overeenkomst. Het gaat tenslotte om een vrijwillig instrument. Om tot een ruilverkaveling te komen is de context dus erg belangrijk. Dit maakt dat verkregen resultaten moeilijk generaliseerbaar zijn. Wel kunnen factoren worden benoemd die van invloed zijn op de totstandkoming van een concreet herverkavelingsproject.

Stedelijke herverkaveling staat in Nederland nog in de kinderschoenen en initiatieven die spelen zijn in bijna alle gevallen nog proefprogramma's waardoor er vaak geen concrete ruilplannen zijn waarvan de uitvoering verzekerd is. Wel kan er worden gezegd dat er een aantal voorwaarden gepaard gaan met de totstandkoming van een ruilproject. Er moet urgentie en draagvlak zijn voor de toepassing van het instrument. Daarnaast moeten partijen door het inzetten van middelen waardecreatie in het gebied mogelijk kunnen maken en moet de uitvoering voldoende verzekerd zijn doordat partijen zelf een helder spelregelkader opstellen binnen de grenzen van de wettelijke regeling. Factoren die van invloed zijn op het toepassen van het instrument zullen dus samenhangen met deze vier randvoorwaarden. In dit onderzoek zal er dus worden beschreven op welke wijze deze voorwaarden bijdragen aan de toepassing van het instrument.

3.4 Onderzoeksmodel

Nu er een inleiding gegeven is, de relevante wetenschappelijke theorie uitgewerkt is en de onderzoeksofzet is beschreven, kan het onderzoek middels een onderzoeksmodel schematisch worden weergegeven.



Figuur 10: Onderzoeksmodel

4. Stedelijke herverkaveling in de praktijk

In dit hoofdstuk zal worden bekeken wat er op nationaal, provinciaal en lokaalniveau gebeurt op het gebied van stedelijke herverkaveling. Uit het theoretisch kader is gebleken dat de beleidsarrangementen benadering een goede opstap kan zijn om inzichtelijk te maken wat er op het gebied van stedelijke herverkaveling in Nederland gebeurt. Hierbij staan de vier dimensies van de beleidsarrangementen benadering centraal. Dit zijn: discoursen, coalities, hulpmiddelen en spelregels. Uit het theoretisch kader is ook gebleken dat er middels de analyse van deze vier dimensies iets kan worden gezegd over de randvoorwaarden voor het toepassen van stedelijke herverkaveling. De randvoorwaarden zijn: dat er urgentie moet zijn om stedelijke herverkaveling toe te passen, er moet draagvlak zijn voor de toepassing van het instrument, er moet waardecreatie mogelijk gemaakt kunnen worden en de uitvoering van het instrument moet voldoende zijn verzekerd. Door inzicht te krijgen in de vier discoursen van het beleidsarrangement kan er analyse worden gemaakt over hoe er in de praktijk tegen deze randvoorwaarden wordt aangekeken. Dit onderzoek zal dus leiden tot een overzicht van het beleidsarrangement waarbij de randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling inzichtelijk worden gemaakt en verder worden uitgewerkt. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de vier dimensies van het beleidsarrangement inzichtelijk gemaakt. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd.

4.1 Leidende discoursen bij stedelijke herverkaveling

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de leidende discoursen voor de toepassing van stedelijke herverkaveling weergegeven. Discoursen die spelen bij de toepassing van het instrument hebben betrekking op 'de faciliterende rol van de overheid' en 'de uitvoerende rol van particulieren'. Hoe de partijen deze rollen invullen hangt af van het discours dat zij aanhangen. Zoals is gebleken in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) wordt het discours beïnvloed door het publieke belang dat met de gebiedsopgave gepaard gaat en een wel of niet sluitende businesscase.

4.1.1 Grondeigendom en de werking van het eigendomsrecht.

De discoursen met betrekking tot stedelijke herverkaveling worden mede beïnvloed door het eigendomsrecht. In 2019 zal er via een aanvullingswet grond in de omgevingswet een wettelijke regeling voor vrijwillige ruilverkaveling in het stedelijk gebied in werking treden (Rijksoverheid, 2016). Deze regeling zal alleen op vrijwillige basis in werking treden. Dit betekent dus dat alle eigenaren het met de ruil eens moeten zijn en dat er dus overeenstemming is tussen de betrokken grondeigenaren (Rijksoverheid, 2016).

Blijkbaar wordt er in Nederland anders tegen het eigendomsrecht aangekeken dan in het buitenland. Er wordt immers een onderscheid gemaakt tussen het landelijke en het stedelijk gebied. In het stedelijk gebied komt er voorlopig geen gedwongen regeling voor stedelijke herverkaveling, terwijl deze regeling voor het landelijk gebied wel bestaat (Kuijer, 2016). Het is vreemd dat er anders wordt aangekeken tegen het eigendom in de steden ten opzichte van het platteland. Het gaat tenslotte steeds om hetzelfde goed (grond). Het onderscheid dat wordt gemaakt met betrekking tot het eigendomsrecht in het stedelijk gebied en het landelijk gebied kan worden verklaard door de

economische belangen en juridische complexiteit die gemoeid gaan bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (Kuijer, 2016). De liberale minister kon een verplichte regeling voor stedelijke herverkaveling niet aan haar achterban verkopen. Het eigendomsrecht wordt in Nederland voor binnenstedelijke ontwikkelingen dus beschermd. In tegenstelling tot het landelijk gebied. (Kuijer, 2016; Aquarius, 2016; Lenferink, 2016).

4.1.2 Leidende discourses voor publieke partijen

Vanwege de bovengeschetste werking van het eigendomsrecht worden de rollen van betrokken partijen bij stedelijke herverkaveling beïnvloed. Het discours dat voor overheden speelt heeft te maken met de rol die de overheid kiest bij het inzetten van het instrument. Een ander discours dat hiermee samenhangt, heeft betrekking op de uitvoerende rol die private partijen innemen en in hoeverre een businesscase sluitend kan worden gemaakt. Dit tweede discours speelt minder op nationaal- en provinciaalniveau en meer op lokaalniveau. De partijen op lokaal niveau worden tenslotte belast met de uitvoering van het project. Primair gezien zijn de grondeigenaren verantwoordelijk voor wat er gebeurt op het gebied van stedelijke herverkaveling en hebben de gemeente en Provincie een faciliterende rol in het proces (Wieland, 2016).

De rol van de overheid zal bij stedelijke herverkaveling voornamelijk faciliterend zijn omdat private partijen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de herverkaveling. De faciliterende rol van overheden houdt in dat kennis met betrekking tot de toepassing van het instrument wordt gedeeld, er bijeenkomsten worden georganiseerd en het proces van ruilverkaveling wordt aangejaagd en ondersteund (Wieland, 2016). Daarnaast kunnen er in omgevingsvisies mogelijkheden voor herverkaveling worden opgenomen, zodat functieverandering mogelijk kan worden gemaakt. Veder kunnen zij hun financiële middelen inzetten voor bijvoorbeeld bijdragen in de openbare ruimten of het vlot trekken van een businesscase (Kuijer, 2016; Aquarius, 2016; Lenferink, 2016). In de praktijk blijkt dit soms moeilijk omdat gemeenten vaak ook grondposities hebben in een gebied waardoor ze zowel een publiek als privaat belang hebben in het gebied (dubbele petten probleem). Soms kan dit elkaar bijten. Bijvoorbeeld als een particulier een initiatief heeft en de gemeente nodig heeft voor goedkeuring van het plan, kan het moeilijk zijn voor de gemeente om een afweging te maken. Ze moeten hierbij zowel aan het publiek als hun privaat belang denken (Lenferink, 2016).

De faciliterende rol van de overheid wordt mede bepaald door de economische crisis en de problematiek met betrekking tot krimp en leegstand die ervoor zorgen dat overheden minder financiële mogelijkheden hebben om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. (Kuijer, 2016; Aquarius, 2016).

Voorheen werd er door publieke partijen veel geïnvesteerd in actief grondbeleid waarbij deze partijen veel deden in de grondverwerving en het verkopen van gronden. In de huidige markt is dit moeilijker en is er dus behoefte ontstaan aan een aanvullend grondinstrumentarium (stedelijke herverkaveling). Dit instrumentarium zal met name gebaseerd moeten zijn op het faciliteren van private vormen van gebiedsontwikkeling. Stedelijke herverkaveling past hierbij omdat er geen gronden verworven hoeven te worden (Kuijer, 2016).

Bij binnenstedelijke locaties zijn er veel rechthebbende betrokkenen. Dit wordt ook wel versnipperd grondeigendom genoemd. Hierdoor leiden instrumenten als onteigening tot hoge kosten en lange trajecten van grondverwerving. Ook de Wet Voorkeursrecht gemeenten brengt lange procedures met zich mee. Stedelijke herverkaveling kan worden ingezet om het eigendom zo gunstig mogelijk te plooiën en een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Het versnipperd grondeigendom zorgt niet alleen voor een financiële maar ook voor een juridische complexiteit. Stedelijke herverkaveling kan een middel zijn om deze complexiteiten bij binnenstedelijke ontwikkelingen te trotseren. Overheden lopen minder financiële risico's doordat er geen gronden

verworven hoeven te worden en niet belast zijn met de uitvoering van projecten (Kuijer, 2016; Aquarius, 2016). Daarnaast kan de wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling de juridische complexiteit met betrekking tot stedelijke herverkaveling verlichten doordat er meerdere transacties in een ruilvereenkomst kunnen worden mogelijk gemaakt en er dus niet alleen wederkerig geruild kan worden (G. Kuijer, 2016). Dit zorgt voor minder lange procedures en minder hoge kosten doordat bepaalde transactiekosten niet dubbel hoeven te worden gemaakt.

De vrijwillige regeling voor herverkaveling in combinatie met de werking van het eigendomsrecht in Nederland, dwingt overheden in een faciliterende rol als het herverkaveling toe wil passen. Anderzijds dwingt de regeling private partijen om zelf initiatief te nemen en maakt het private partijen verantwoordelijk voor de uitvoering van projecten.

Het discours met betrekking tot de rol die de overheid zou moeten vervullen bij het stimuleren van stedelijke herverkaveling, is een leidend discours dat op nationaal- provinciaal- en lokaalniveau speelt. Dit discours wordt gevormd door hoe overheden met problemen als verminderde financiële mogelijkheden en krimp omgaan. Vanwege deze situatie en vanwege de werking van ons eigendomsrecht heeft de minister gekozen om de regeling voor stedelijke herverkaveling vrijwillig te houden. Hierdoor worden overheden gedwongen om een faciliterende rol te vervullen en zijn private eigenaren verantwoordelijk voor de uitvoering. De wijze waarop overheden hun faciliterende rol invullen is afhankelijk van het publieke belang en het mogelijk maken van een sluitende businesscase bij specifieke herverkavelingsprojecten.

Als de urgentie van de problematiek met betrekking tot leegstand en veroudering van binnenstedelijke locaties onder betrokken partijen niet voldoende 'gevoeld' wordt, zal stedelijke herverkaveling geen geschikt instrument zijn. Hiervoor zijn de economische belangen in het stedelijk gebied te groot en is de juridische complexiteit te ingewikkeld (Kuijer, 2016). Er kan dan beter worden gedacht aan de inzet van andere instrumenten.

De Urgentie om problemen met leegstand of versnipperd grondeigendom aan te pakken is er vaak wel, maar niet voor iedere partij is duidelijk hoe stedelijke herverkaveling een oplossing voor het aanpakken van deze problemen kan zijn. Grondeigenaren hebben de neiging om een afwachtende houding aan te nemen, omdat ze vanwege strategische motieven niet meteen openkaart willen spelen. Daarnaast zijn private partijen als collectief vaak niet voldoende georganiseerd en bekwaam om een gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente en andere overheden zijn dus hard nodig om het proces te trekken (Van Uum, 2016).

Dat ruilprojecten tot nu toe moeilijk van de grond komen heeft te maken met de onbekendheid van het instrument en dat de partijen eerst de mogelijkheden en ruilopties willen verkennen. Het is de taak van de overheden om deze processen te begeleiden en op deze manier de private eigenaren tot een overeenstemming te laten komen (Kuijer, 2016; Lenferink, 2016). Daarnaast wordt de urgentie en noodzaak voor het aanpakken van een probleem als leegstand of veroudering niet door iedere private eigenaar voldoende 'gevoeld'. Private partijen hebben veel uiteenlopende belangen en zijn niet gewend om zelf initiatief te nemen. Daarnaast spelen er allerlei individuele sentimenten mee. Het gaat tenslotte om persoonlijk eigendom (Van Uum, 2016).

In de ideale situatie nemen eigenaren zelf het initiatief en bekleden overheden een faciliterende rol. Hoe de overheden hun faciliterende rol invullen is afhankelijk van de specifieke gebiedsopgave. Deze rollen kunnen inzichtelijk worden gemaakt naar aanleiding van de weergave van rollen die overheden innemen bij de geanalyseerde casussen. Dit wordt verderop in dit hoofdstuk beschreven. Zowel de overheden als private partijen zijn nog niet aan deze rollen gewend en strijden in sommige gevallen dus tegen deze discourses. Zoals gezegd blijkt in de praktijk dat private eigenaren de urgentie voor de aanpak van een problematiek niet altijd 'voelen', vanwege

persoonlijke belangen en verschillende individuele sentimenten die spelen als het om eigendommen als gronden en vastgoed gaat. De emotionele waarde die aan gronden en vastgoed kleeft wordt vaak onvoldoende belicht (Van Uum, 2016).

Dat de urgentie niet altijd ‘gevoeld’ wordt wil niet zeggen dat de urgentie er niet is. Want problemen met betrekking tot leegstand, versnipperd grondeigendom en veroudering van vastgoed zijn wel heel urgent (publiek belang). In iedere gemeente speelt het en in iedere gemeente wordt er naar oplossingen gezocht. Er kan dus worden gezegd dat het publiek belang vaak groot genoeg is. Een struikelblok kan zijn dat er geen sluitende businesscase gemaakt kan worden. De vraag is dan of de oplossing herverkaveling is, of dat er voor andere instrumenten moet worden gekozen, of dat er een combinatie van instrumenten moet worden ingezet om een gebiedsontwikkeling volgens privaat initiatief mogelijk te maken. Dit heeft te maken met het draagvlak dat wel of niet aanwezig is voor de toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling. De urgentie (publiek belang) voor de aanpak van problemen als leegstand, veroudering en versnipperd grondeigendom is er wel en wordt door overheden zeker erkend (Van Uum, 2016; Kuijer, 2016). Vanuit deze gedachte hebben ze de wettelijke kaders (regeling herverkaveling) en hun beleid (faciliterend) dusdanig ingericht om een instrument als stedelijke herverkaveling te willen toepassen. De vraag is in hoeverre deze urgentie ook door private partijen ‘gevoeld’ wordt en of er draagvlak is voor dit instrument. Dit is vooral afhankelijk van het sluitend kunnen maken van een businesscase. Alleen als deze urgentie ook gevoeld wordt door private partijen en er een sluitende businesscase kan worden gemaakt, kan er draagvlak ontstaan voor stedelijke herverkaveling, waardoor private partijen zich ook daadwerkelijk als initiatiefnemers en uitvoerende zullen opstellen. Hierdoor zullen private partijen dan niet meer strijden tegen het discours van ‘de faciliterende overheid’ en hun eigen rol innemen binnen het herverkavelingsproces. Hier ligt ook een grote uitdaging voor de overheden die hun faciliterende rol beter zouden kunnen uitvoeren en private partijen beter zouden kunnen begeleiden bij het toepassen van het instrument (Kuijer, 2016; Aquarius, 2016).

4.1.3 Leidende discourses voor private partijen

Op lokaal niveau hangen de particuliere partijen een ander discours aan dan de overheden op nationaal-, provinciaal- en lokaal niveau. Op lokaal niveau acteren ook lokale overheden die zich net als de overheden op nationaal en provinciaal faciliterend opstellen. In deze paragraaf ligt de nadruk op het discours dat particuliere partijen aanhangen. Het betreft het discours van ‘de initiatiefnemende burger’. Idealiter moet het initiatief van stedelijke herverkaveling komen van private partijen als het gaat om de toepassing van stedelijke herverkaveling. Hierbij is het belangrijk dat private partijen al dan niet met de hulp van de overheid tot een sluitende businesscase komen, zodat stedelijke herverkaveling kan worden mogelijk gemaakt. Bij een privaat initiatief kan de overheid zijn faciliterende rol invullen.

Vanwege de aard en werking van het eigendomsrecht en de komst van de vrijwillige wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling worden private partijen gedwongen om zelf initiatief te nemen als ze stedelijke herverkaveling willen toepassen. Dat deze partijen ook daadwerkelijk zelf initiatief nemen is niet vanzelfsprekend. Het mogelijk kunnen maken van een sluitende businesscase is cruciaal voor het draagvlak van het instrument.

4.1.4 Casus Steenwijk

In Steenwijk worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzocht vanwege problemen met leegstand in de binnenstad. Er is een overaanbod van vierkante meters van met name detailhandel. De gemeente Steenwijkerland zet zich in voor meer sfeer en beleving in het centrum. Zij willen proberen om het winkelcentrum compacter te maken. Hiervoor wordt er ingezet

op stedelijke herverkaveling omdat dit instrument mogelijkheden biedt om het centrum compacter te maken en functies te clusteren (Sturre, 2016).

De urgentie zit in de behoefte van het oplossen van de leegstand. Deze urgentie wordt in Steenwijk ook 'gevoeld' door de private eigenaren. De gemeente en de betreffende particuliere eigenaren willen samen de leegstand aanpakken. Ze zien het compacter maken van het centrum als oplossing. Hoewel stedelijke herverkaveling hier mogelijkheden voor biedt, zijn de partijen nog niet overtuigd van dit instrument. Stedelijke herverkaveling is een middel dat zou kunnen werken, maar er zijn ook andere middelen die ingezet zouden kunnen worden zoals onteigening of het Voorkeursrecht Gemeenten. (R. Sturre, 2016).

Doordat dit vertrouwen in het instrument er nog niet is, moet de gemeente een actieve (trekkende rol) vervullen. In dit geval is er (nog) geen sprake van een ideaalproces waarbij private eigenaren zelf met initiatieven komen. De gemeente initieert het proces en speelt een erg nadrukkelijke en actieve rol. De gemeente heeft ook als een van de weinige gemeenten in Nederland middelen beschikbaar gesteld om de herverkaveling mogelijk te maken. Zij zijn dus duidelijk de initiatiefnemer en de partij die de kar moet trekken. Op termijn zal er een onafhankelijke procesmanager worden aangesteld die in onderhandeling gaat met private partijen (Sturre, 2016).

Een herverkaveling moet idealiter van onderop komen en het moet door de eigenaren kunnen worden georganiseerd. Het is belangrijk om duidelijk te maken wat de mogelijkheden zijn. Hierbij is het belangrijk dat er op een transparante manier met elkaar wordt gecommuniceerd en afspraken moeten worden gemaakt. Dit vraagt om veel onderling vertrouwen. Om onwillege eigenaren over te halen om toch deel te nemen moeten ze verleid worden. Ze kunnen niet worden gedwongen, maar je kan wel inzichtelijk maken wat gevolgen zouden kunnen zijn in toekomstige scenario's en wat de huidige situatie voor de toekomst betekend (Sturre, 2016).

4.1.5 Casus Nijverdal

In Nijverdal worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzocht om functies in het centrum te herontwikkelen zodat het centrum versterkt kan worden. Hierbij gaat het om een bouwblok aan de Noordkant van de Grotestraat. Dit bouwblok wordt gekenmerkt door veroudering en leegstand. Er moet hier dus wat gebeuren. Het is de bedoeling om middels een gezamenlijke aanpak tot een gebiedsontwikkeling te komen. Hierbij kan stedelijke herverkaveling worden gezien als een mogelijk instrument dat kansen biedt (Broekhuis, 2016).

Net als in Steenwijk wordt de urgentie om de bestaande problemen aan te pakken gevoeld door private eigenaren, volgens Bert Broekhuis. Over het algemeen beseffen de betrokken partijen dat er iets moet worden gedaan aan het gedateerde vastgoed. In hoeverre stedelijke herverkaveling de gewenste oplossing is, is nog niet duidelijk. Het adviesbureau Broekhuis & Rijs Advisering is op dit moment in onderhandeling met betrokken partijen, maar lopen tegen een aantal moeilijkheden aan. Het is bijvoorbeeld lastig om private partijen duidelijk te maken hoe een herverkavelingsproces werkt, welke risico's ze lopen en hoe de ontwikkelingen uiteindelijk rendement kunnen opleveren. Voordat de ontwikkeling iets oplevert zal er eerst geïnvesteerd moeten worden. Niet voor iedere private partij is dit aantrekkelijk. Bijvoorbeeld voor iemand die op relatief korte termijn met pensioen gaat, is het niet aantrekkelijk om op korte termijn veel te investeren terwijl er pas veel later van de baten geprofiteerd kan worden. Dit zorgt ervoor dat eigenaren niet altijd positief tegenover stedelijke herverkaveling aankijken, terwijl de meeste het er wel over eens zijn dat er wat aan het vastgoed gedaan moet worden (Broekhuis, 2016; Hegeman, 2016).

De rol van de gemeente in dit proces is faciliterend. Dit houdt in dat ze het proces ondersteunen en van marktpartijen verwachten dat zij de ontwikkelingen mogelijk maken. De gemeente zal bijdragen aan investeringen in de openbare ruimte. Een complicerende factor in het

proces is dat het kennisniveau van private partijen met betrekking tot stedelijke herverkaveling te laag is om private partijen te kunnen overtuigen van een bepaalde opbrengstpotentie. Dit zorgt ervoor dat stedelijke herverkaveling niet altijd voor alle partijen aantrekkelijk is en ze dus geen actieve rol hebben in het proces (Broekhuis, 2016).

In Nijverdal is er wel een grote ontwikkelaar (Hegeman b.v) betrokken bij de herverkaveling die vrij positief tegenover een gebiedsontwikkeling van het bouwblok staat. De vraag is alleen of herverkaveling voor deze partij het gewenste instrument is en of deze partij andere betrokkenen mee kan krijgen en kan overtuigen om mee te doen. Deze partij kan het niet alleen. Inmiddels is duidelijk geworden dat Hegeman de andere eigenaren niet heeft kunnen overtuigen om middels herverkaveling een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Er is een schets gemaakt en deze is financieel doorgerekend. Bij de presentatie van deze plannen bleek dat andere grondeigenaren aanhikken tegen de investeringen die gemaakt moeten worden, omdat het rendement niet op korte termijn terugverdiend kan worden. Dit heeft ertoe geleid dat Hegeman het project niet meer ziet slagen. Mede ook doordat de gemeente heeft aangegeven niet financieel bij te willen dragen aan de ontwikkeling en dat de eigenaren er dus min of meer alleen voor staan. Bert Broekhuis probeert op dit moment bij de Provincie Overijssel nog financiële middelen los te trekken (Hegeman, 2016; Broekhuis, 2016).

4.1.6 Casus Zevenaar

In Zevenaar wordt er voor de verouderde bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar onderzocht in hoeverre stedelijke herverkaveling een uitkomst zou kunnen bieden. De directe aanleiding hiervoor is de verplaatsing van de op- en afrit van de A12. De nieuwe op- en afrit zal ertoe leiden dat sommige snelweg gerelateerde bedrijven zich willen vestigen in de nabijheid van de nieuwe afrit. Daarnaast spelen er problemen met betrekking tot leegstand en veroudering en hebben de terreinen een zeer gemengd functieprogramma. Deze verspreiding van functies bevorderen de uitstraling van het gebied niet (Pol, 2016).

Vanuit de structuurvisie van de gemeente Zevenaar komen enkele hoofddoelen naar voren. Dit zijn het behouden van de gevestigde bedrijven en het aantrekken van nieuwe bedrijven, door een goed vestigingsklimaat te creëren en een goed gesegmenteerd aanbod van bedrijventerreinen. Hierbij moeten er mogelijkheden zijn voor startende ondernemers. Om te bepalen of er ruimte is voor stedelijke herverkaveling moet er worden bekeken of gemeentelijke doelstellingen middels dit instrument behaald kunnen worden. Hiervoor zal duidelijk moeten worden wat naast het gemeentelijke beleid de doelstellingen van de ondernemers zijn (Provincie Gelderland, 2015).

In het ideale proces zou herverkaveling van onderaf moeten komen omdat er meer overtuigingskracht nodig is als het van bovenaf wordt opgelegd, maar de realiteit is dat bedrijven nog geen feeling hebben met stedelijke herverkaveling (Pol, 2016).

Net als bij de casussen in Nijverdal en Steenwijk wordt de urgentie voor het oplossen van de problematiek wel gevoeld. In hoeverre er ook daadwerkelijk draagvlak is voor stedelijke herverkaveling in Zevenaar is nog onduidelijk. De gemeente is nog in onderhandeling met betrokken partijen. Tijdens een bijeenkomst met deze betrokken partijen zijn de plannen van de gemeente uitgelegd. Hieruit bleek dat de meeste partijen niet gelijk afwijzend tegenover stedelijke herverkaveling stonden. De partijen die niet positief waren nemen dit standpunt, volgens de gemeente, vanwege strategisch oogpunt in. Hiermee wordt bedoeld dat partijen een afwachtende houding aannemen om het maximale uit de situatie te halen. Op een bepaald moment zullen de partijen die wel positief tegenover ruilverkaveling staan worden ingezet om de partijen die vooralsnog afwijzend zijn over te halen (Pol, 2016).

4.1.7 De rollen van publieke en private partijen

Uit de hierboven geanalyseerde casussen blijkt dat private partijen in veel gevallen nog niet het initiatief nemen om stedelijke herverkaveling toe te passen. Ondanks dat de wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling er op is ingericht dat private partijen zelf het initiatief nemen, gebeurt dit in de praktijk nog maar zelden. De vraag is ook in hoeverre dit realistisch is. Het ruimtelijke ordeningsstelsel is de afgelopen jaren top- down geweest. Dit wil zeggen dat overheden actief deelnamen aan een gebiedsontwikkeling en op eigen initiatief plannen tot uitvoering brachten. In de huidige situatie nemen overheden steeds meer een faciliterende rol in. Particuliere eigenaren zijn dus steeds vaker zelf verantwoordelijk voor planvorming en uitvoering van deze plannen. Particuliere partijen zijn in veel situaties nog niet voldoende gewend aan deze herverdeling van verantwoordelijkheden en nemen veelal een afwachtende houding aan. Particuliere eigenaren vinden het dus lastig om zelf met een plan te komen en melden zich bij de gemeente. De gemeente wordt dan door verschillende partijen benaderd en zorgt er dan voor dat betrokkenen bij elkaar komen en stellen dan mogelijk herverkaveling voor. Op dat moment wordt de indruk gewekt dat het top- down geïnitieerd is, maar aan de andere kant worden de problemen wel van bottom- up aangegeven bij de overheid. Als een duidelijk overheidsproject zich aandient waarin de probleemeigenaar de overheid is en er echt iets moet gaan gebeuren, zijn andere instrumenten waarschijnlijk een betere optie omdat uitvoering dan niet afhankelijk is van medewerking van private partijen. Het is dus niet zo dat herverkaveling een oplossing is voor alle problemen, soms vraagt de situatie om andere instrumenten of een combinatie van instrumenten (Kuijer, 2016).

Daarnaast spelen verschillende sentimenten mee bij een herverkavelingsproject waardoor private partijen liever een afwachtende houding aannemen dan dat ze het initiatief nemen. In andere gevallen zorgen deze sentimenten ervoor dat ze helemaal niet positief tegenover herverkaveling staan. Het gaat hierbij tenslotte om persoonlijke eigendommen met een relatief grote waarde (Van Uum, 2016). Iemand die binnen een aantal jaren met pensioen gaat, zal geen meerwaarde zien in herverkaveling omdat het pas op langere termijn rendabel wordt. In dit geval is het private belang van ontwikkeling niet groot genoeg om stedelijke herverkaveling toe te passen (Broekhuis, 2016). Daarnaast zijn private partijen ook onderling van elkaar afhankelijk. Ze zullen gezamenlijk tot een sluitende businesscase moeten komen. Het onderlinge vertrouwen tussen partijen is niet altijd groot genoeg. (Van Uum, 2016)

4.1.8 Urgentie van de problematiek

Er is een strijd gaande tussen de discoursen van de rollen die publieke en private partijen moeten innemen voor het toepassen van stedelijke herverkaveling. De wettelijke regeling is dusdanig ingericht dat publieke partijen faciliterend moeten optreden en private partijen zelf initiatief moeten nemen om het instrument toe te passen (Rijksoverheid, 2016). Op dit moment schikken de partijen zich nog niet bepaald in deze rollen. De initiatieven voor stedelijke herverkaveling komen voornamelijk van publieke partijen. Private partijen zijn nog erg afwachtend (Aguarius, 2016; Kuijer, 2016; Sturre, 2016; Pol, 2016). Het lijkt wel alsof hier stappen in worden gezet en dat partijen steeds meer gewend raken aan deze nieuwe rollen. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat het stelsel tot voor kort er op was gericht dat de overheid het initiatief nam bij gebiedsontwikkelingen. De verandering heeft tijd nodig (Kuijer, 2016). Het feit dat proefprogramma's zijn gestart betekent wel dat er iets aan het veranderen is in de gedachtegang van publieke en private partijen. Kennelijk wordt er potentie gezien in het instrument en staan partijen over het algemeen open voor nieuwe ontwikkelingen. Het feit dat tot dusverre niet iedere partij positief is wil niet zeggen dat het een kansloos initiatief is. Er wordt tenslotte niet voor niets geïnvesteerd in verschillende proefprojecten.

Middels deze proefprojecten wordt er ingespeeld op de wettelijke regeling die van kracht gaat in 2019. Zo kan er alvast ervaring worden opgedaan en kan er worden geleerd van praktijkervaringen (Aquarius, 2016).

Over het algemeen zijn zowel publieke en private partijen het eens over de noodzaak van de aanpak van problemen met betrekking tot leegstand, versnipperd grondeigendom en veroudering van vastgoed. De urgentie om iets aan deze problemen te doen wordt zowel door publieke als private partijen 'gevoeld'. Dit betekent dat een instrument als stedelijke herverkaveling dat theoretisch gezien kan bijdragen aan de oplossing van deze problemen, een mogelijke oplossing kan bieden. De belangrijkste vervolgvraag voor de toepassing van het instrument is of er ook daadwerkelijk draagvlak is om dit instrument toe te passen. Met andere woorden is het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe partijen tegen de toepassing van dit instrument aankijken. Het feit dat er urgentie is om problemen aan te pakken wil nog niet zeggen dat er ook draagvlak is voor stedelijke herverkaveling. Er bestaan immers ook andere instrumenten. In het volgende hoofdstuk staan de coalities die worden gevormd centraal. Naar aanleiding hiervan kan worden gezegd in hoeverre er ook daadwerkelijk draagvlak is voor het instrument.

4.2 Coalitievorming bij stedelijke herverkaveling

Uit het theoretisch kader blijkt dat het in de praktijk nodig is om coalities te vormen tussen verschillende publieke en private partijen om stedelijke herverkaveling als instrument toe te kunnen passen. Er zullen coalities gevormd moeten worden door partijen die acteren op verschillende schaalniveaus. Op nationaal en provinciaal niveau acteren met name nationale en provinciale overheden. Daarnaast spelen kennispartijen als de Radboud Universiteit en het Kadaster een rol in de kennisverspreiding over het instrument. Op lokaal niveau zijn lokale overheden en private partijen belast met de uitvoering van herverkavelingsprojecten. Overheden en kennispartijen op nationaal niveau spelen vermoedelijk toch een belangrijke rol in de coalitie doordat zij zich faciliterend op zullen stellen en zullen bijdragen aan het verspreiden van kennis en advies over de toepassing van het instrument bij een lokale problematiek. Des te meer partijen een coalitie vormen rondom een bepaald project, des te meer wordt de urgentie van de problematiek gevoeld. Hierdoor ontstaat er draagvlak voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Door inzicht te krijgen in de coalities die zich vormen rondom de toepassing van het instrument kan er worden beoordeeld in hoeverre er draagvlak is bij de belanghebbende om stedelijke herverkaveling toe te passen.

In eerste instantie zullen de partijen die een rol spelen bij stedelijke herverkaveling op nationaal, provinciaal en lokaalniveau worden benoemd en wordt hun rol in het proces beschreven. In hoofdstuk 5 worden deze onderzoeksresultaten geanalyseerd en wordt er inzichtelijk gemaakt hoe de gevormde coalities eruit zien.

4.2.1 Betrokken partijen op nationaal niveau

Op landelijk niveau is het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een belangrijke speler met betrekking tot de toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling. Naast dat de Rijksoverheid de regelgever is, is het Ministerie van I&M in samenwerking met het Kadaster bezig een stimuleringsprogramma stedelijke herverkaveling te ontwikkelen. Hierbij wordt geprobeerd om door middel van proefprojecten stedelijke herverkaveling te stimuleren. Dit initiatief bestaat naast lopende proefprogramma's van onder andere de provincies Gelderland en Overijssel. Hier is het Kadaster ook bij betrokken (Aquarius, 2016).

Het proefprogramma in Gelderland is bijvoorbeeld al drie jaar oud en heeft andere doelen dan het nationale stimuleringsprogramma. Het stimuleringsprogramma van het Ministerie van I&M richt zich op de toepassing van stedelijke kavelruil met het oog op de wettelijke regeling die in het

kader van de omgevingswet wordt voorbereid. Dat is een specifiekere vraag dan de vraag die gehanteerd wordt bij het proefprogramma in Gelderland, waar slechts de mogelijkheden voor het instrument in kaart worden gebracht. In Gelderland worden de proefprojecten meer als een zoekproces gezien waarin mogelijkheden voor de toepassing van het instrument worden beschreven. Het nationale stimuleringsprogramma streeft naar de uitvoering van een aantal projecten waarin er met kavels wordt geruild. Dit programma moet nog vorm krijgen, maar mogelijk wordt in een vervolgfase het proefproject in Zevenaar van de Provincie Gelderland overgedragen aan het nationale stimuleringsprogramma. Hier moeten nog onderhandelingen over plaatsvinden. De verschillende proefprogramma's lopen dus niet altijd langs elkaar heen, maar overlappen elkaar soms ook (Aquarius, 2016; Kuijer, 2016).

Naast het Ministerie van I&M is het Kadaster ook een belangrijke partij dat op nationaal niveau acteert. Het Kadaster is eigenlijk bij alle initiatieven met betrekking tot stedelijke herverkaveling betrokken. Het Kadaster is de houder van het openbaar register waarin alle gegevens over grond en vastgoed staan opgenomen. Bij stedelijke herverkaveling worden de gegevens van rechthebbende van de grond en het vastgoed met elkaar gehusseld. De situatie wordt dus aangepast en er worden nieuwe kavels gevormd waarbij oude rechten naar nieuwe situaties moeten worden overgedragen. In Nederland is er maar één autoriteit die daartoe bevoegd is en dat is het Kadaster. Het Kadaster is ook al sinds 1916 bezig met herverkaveling in het landelijk gebied en heeft sinds 1924 een wettelijke taak om rechten van betrokken partijen te waarborgen (Kuijer, 2016).

Het stimuleren van stedelijke herverkaveling wordt door het Rijk op verschillende manieren geprobeerd. Op de eerste plaats komt er dus een wettelijke regeling voor het instrument in 2019. In deze wettelijke regeling worden kaders gesteld waaraan een herverkaveling moet voldoen en wordt de procedure voor toepassing van het instrument vastgelegd. De wettelijke regeling maakt het mogelijk dat herverkaveling lucratiever wordt voor de betrokken partijen doordat meerdere ruiltransacties in één ruilvereenkomst kunnen worden vastgelegd. Dit maakt een ruilverkaveling eenvoudiger en goedkoper. De procedures worden minder lang en daarnaast betekend dit dat er minder belastingtechnische, notariële en administratieve kosten gemaakt hoeven te worden. Daarnaast regelt de wettelijke regeling dat nieuwe eigenaren zich ook aan de ruilvereenkomst moeten houden. Dit is in de huidige situatie niet het geval (Rijksoverheid, 2016).

Naast het vormgeven van de wettelijke regeling is het ministerie van I&M bezig om in het kader van het nationale stimuleringsprogramma activiteiten te ontwikkelen om de praktijk te helpen om stedelijke herverkaveling toe te passen. Hierbij moet worden gedacht aan het opstarten van proefprogramma's, maar ook aan kennisverspreiding door bijvoorbeeld het ontwikkelen van een stappenplan of een rekenmodel voor de toepassing van het instrument. Daarnaast wordt geprobeerd om aan te sluiten bij al lopende initiatieven zoals de proefprogramma's voor stedelijke herverkaveling in Gelderland en Overijssel, maar ook wordt er geprobeerd om aan te sluiten bij Retaildeals. Hierbij staat de problematiek van leegstand in binnensteden centraal en wordt er nagedacht over hoe de winkelgebieden aantrekkelijk gehouden kunnen worden. Mogelijk kan stedelijke herverkaveling een rol spelen bij het aantrekkelijk houden van de winkelgebieden. Er wordt dus aansluiting gezocht bij verschillende initiatieven waar herverkaveling mogelijk een rol zou kunnen spelen (Aquarius, 2016).

Ook het Kadaster probeert op verschillende manieren stedelijke herverkaveling te stimuleren. Het Kadaster is een kennispartij die van oudsher over veel kennis beschikt met betrekking tot ruilverkaveling en dus veel praktijkervaring heeft. Het Kadaster probeert deze praktijkervaring in te zetten om belanghebbende over de streep te trekken of te ondersteunen in ruilverkavelingsprocessen. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van allerlei tools die het

herverkavelingsproject moeten stimuleren zoals het online portaal voor stedelijke herverkaveling. Hierin kunnen betrokken partijen zelf hun project ontwerpen en ideeën inbrengen. Hierdoor kan de zelfwerkzaamheid van betrokken partijen worden vergroot, maar het Kadaster zit ook aan tafel bij onderhandelingen tussen partijen om het proces in goede banen te leiden en waar mogelijk te ondersteunen. Het Kadaster is geen partij die financieel bijdraagt aan uitvoering van plannen. Het is een zelfstandig bestuursorgaan dat binnen het gegeven budget te werk gaat en herverkavelingsprocessen ondersteund, maar niet investeert in de ontwikkeling en uitvoering van plannen (G. Kuijer, 2016).

Op nationaal niveau lijkt het draagvlak voor de toepassing van het instrument er te zijn. Er wordt een wettelijke regeling voorbereid in de omgevingswet die in 2019 in werking treedt en er worden initiatieven ontwikkeld onder leiding van de Rijksoverheid waarbij het Kadaster een belangrijke ondersteunende rol speelt. Bij de partijen die op nationaal niveau acteren, lijkt er dus draagvlak te zijn voor het instrument en zien deze partijen mogelijkheden om middels een ruilverkaveling een gebied een impuls te geven. De rol van deze partijen is vooral faciliterend, waarbij ze herverkavelingsprocessen aansturen en ondersteunen. Dit doen ze door het inzetten van hulpmiddelen, zoals kennis en expertise, die kunnen leiden tot tools waarbij het herverkavelingsproces gestimuleerd wordt. Deze partijen geven wel aan dat het niet vanzelfsprekend is dat het draagvlak voor stedelijke herverkaveling ook op lagere schaalniveaus aanwezig is (Aquarius, 2016; Kuijer, 2016). Organische gebiedsontwikkeling staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Private partijen staan niet vanzelfsprekend te wachten op stedelijke herverkaveling. Een belangrijk vraagstuk voor partijen is hoe er tot verdienmodellen gekomen kan worden. Het is bij stedelijke herverkaveling voor (private) partijen niet altijd meteen duidelijk wat de baten zijn en of die er überhaupt zijn. Er zal eerst geïnvesteerd moeten worden in het ruilproces. De baten zullen pas op termijn in werking treden, als de investering is gedaan en er geprofiteerd kan worden van bijvoorbeeld een hogere huuropbrengst of een betere omzet vanwege locatievoordelen of uitbreidingsmogelijkheden. Dit besef is er ook bij de partijen die op nationaal niveau acteren (het Ministerie van I&M en het Kadaster) en daarom is het voor hen belangrijk om de mogelijkheden voor ontwikkeling met private partijen te bespreken (Aquarius, 2016; Kuijer, 2016). Het draagvlak voor de toepassing van het instrument hangt samen met de mate waarin de urgentie van de problematiek gevoeld wordt. Hierdoor kan er draagvlak ontstaan voor een instrument als stedelijke herverkaveling. Dit draagvlak hangt ook samen met de mogelijkheden voor het creëren van waarde in het gebied en de opbrengstpotentie van de ontwikkeling voor private partijen. Een sluitende businesscase is een voorwaarde voor het creëren van draagvlak voor stedelijke herverkaveling.

4.2.2 Betrokken partijen op Provinciaalniveau

Op provinciaal niveau worden zowel de proefprogramma's stedelijke herverkaveling van de Provincie Gelderland als van de Provincie Overijssel vormgegeven. Hierbij hebben de beide partijen een coördinerende rol. Dit doen zij niet alleen. De provincie Gelderland werkt samen met de Radboud Universiteit, het adviesbureau Noordzuiden en met het Kadaster. In samenwerking met de lokale overheden sturen zij de processen van de proefprojecten aan. De Provincie Overijssel werkt samen met het Kadaster om de proefprojecten in Steenwijk en Nijverdal aan te sturen. Daarnaast werken zij samen met de lokale overheden en het adviesbureau Broekhuis & Rijs Advisering, dat door de gemeente Nijverdal is aangesteld om het herverkavelingsproces in Nijverdal te coördineren.

Het Gelderse proefprogramma

Het proefprogramma stedelijke herverkaveling in Gelderland is tot stand gekomen op initiatief van de Radboud Universiteit, adviesbureau het Noordzuiden en het Kadaster. Deze partijen hebben een voorstel gedaan om in de provincie Gelderland een proefprogramma uit te voeren. De provincie stond hier positief tegenover, want zij waren op zoek naar een manier om problemen als leegstand, veroudering van vastgoed en overprogrammering aan te pakken. Stedelijke herverkaveling wordt als een mogelijkheid gezien om deze problemen aan te pakken. Naar aanleiding van dit initiatief heeft de provincie Gelderland een oproep gedaan aan de Gelderse gemeenten en gevraagd waar volgens hen stedelijke herverkaveling kansrijk is. Naar aanleiding van deze oproep heeft de projectgroep van het proefprogramma pilots geselecteerd. Voorbeelden van pilots die onderdeel uitmaken van het proefprogramma zijn: bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar in Zevenaar, het stationsgebied Zetten- Andelst en de zuidelijke binnenstad van Arnhem. Het doel is met name om kennis op te doen en te leren van de ervaringen uit het proefprogramma. Uiteindelijk wordt er toegewerkt naar herverkavelingsscenario's. Er wordt dus gestreefd naar een advies. Naar aanleiding van dit advies kunnen de betrokken partijen bepalen of zij daadwerkelijk herverkaveling willen toepassen. Het proefprogramma kan worden gezien als een tussenstap in het geheel. Naar aanleiding van de verschillende scenario's kan worden beoordeeld welke projecten kansrijk zijn en mogelijk in een volgende fase worden uitgevoerd (Wieland, 2016; Lenferink, 2016; Van Uum, 2016).

De provincie Gelderland is de opdrachtgever en heeft een bijdrage geleverd aan het projectteam waarmee ze het onderzoek financieren. Daarnaast hebben de betrokken gemeenten ook een relatief kleine financiële bijdrage geleverd. De provincie heeft een faciliterende rol in het proces. Zij delen de kennis die uit de verschillende proefprojecten gehaald wordt. Daarnaast organiseren ze bijeenkomsten en proberen ze de processen van herverkaveling te ondersteunen en aan te jagen. Het ondersteunen gebeurt via het provinciale plan 'Steengoed Benutten'. Dit plan kan worden gezien als een financiële regeling om ontwikkeling in stedelijk gebied mogelijk te maken. Herverkavelingsprocessen die kansrijk zijn kunnen in aanmerking komen voor een financiële bijdrage vanuit dit programma (Wieland, 2016; Lenferink, 2016).

Het Noordzuiden is een procesmanagementbureau dat het proces verzorgd en dus nadenkt over welke vervolgstappen er zouden moeten worden gezet in het proces. Daarnaast is het de partij die het rechtstreekse contact heeft met de betrokken private partijen en lobbyen ze bij gemeenten en de provincie voor een financiële bijdrage aan het proefproject. Tenslotte ontstaat een project nooit vanzelf. Daarnaast doen ze aan ruimtelijke verbeelding en produceren ze scenario's voor een mogelijke ruilverkaveling (Van Uum, 2016).

Ook het Kadaster maakt onderdeel uit van het projectteam. Het Kadaster is van oudsher betrokken bij stedelijke herverkaveling en zij hebben hier veel ervaring mee. Het Kadaster is houder van het openbaar register waarin alle gegevens over onroerende zaken (grond en vastgoed) staan opgenomen. Ze beschikken over veel data en informatie over vastgoed en gronden en weten precies wie wat in bezit heeft. Hierbij staat er ook geregistreerd wie er over de rechten van de grond beschikt en welke hypotheek er van toepassing zijn. Bij stedelijke herverkaveling worden deze gegevens met elkaar gehusseld omdat de situatie immers wordt aangepast. Er worden nieuwe kavels gevormd en er moet voor worden gezorgd dat oude rechten naar de nieuwe situatie worden overgedragen. In Nederland is er één autoriteit die daartoe bevoegd is en dat is het Kadaster. Het kadaster is als sinds 1916 bezig met herverkaveling in het landelijk gebied en sinds 1924 heeft het Kadaster een wettelijke taak om de rechten van betrokken partijen te waarborgen en te zorgen dat er geen rechten verloren gaan bij herverkaveling (Kuijer, 2016). Het kadaster is vanuit hun kennisoverdracht en wettelijke bevoegdheid dus een belangrijke partij binnen het projectteam.

De Radboud universiteit probeert voornamelijk ervaringen van andere projecten en ervaringen uit het buitenland in te brengen binnen het projectteam. Daarnaast proberen ze de koppeling te leggen met de wetenschap. Theoretisch gezien weet de universiteit wel hoe stedelijke herverkaveling zou kunnen werken. In de praktijk ontbreekt het echter aan geslaagde voorbeelden in de Nederlandse context. Daarom probeert de universiteit wetenschappelijke kennis in de pilots toepasbaar te maken (Lenferink, 2016).

De doelstelling van het project is om de gebiedsopgaven op gemeentelijk niveau middels stedelijke herverkaveling realiseerbaar te maken. Hierbij moet worden gekeken naar wat er in de praktijk mogelijk is. Bij voorkeur gaat het om kleinschalige projecten omdat het ruilverkavelingsproces anders te complex wordt, waardoor onderhandelingen tussen partijen te ingewikkeld worden. Het proefprogramma is erop gericht om zover mogelijk te komen binnen de tijd en het budget. Er wordt geprobeerd om naar aanleiding van dit proefprogramma tot concrete projecten te komen die uitvoerbaar zijn. In de praktijk blijkt echter dat herverkavelingsprojecten lange projecten zijn met langdurige onderhandelingsprocessen. Het is lastig om gemeenten en met name private partijen mee te krijgen. Er wordt gestreefd om naar een voorstel van herverkaveling toe te werken en daarmee de betrokken partijen een zetje in de goede richting te geven. Vervolgens kunnen eigenaren en gemeenten bepalen of ze het voorstel daadwerkelijk tot uitvoering brengen in een vervolgfase. (S. Lenferink, 2016; Van Uum, 2016).

Het proefprogramma in Overijssel

Ook in de Provincie Overijssel worden de mogelijkheden voor het toepassen van stedelijke herverkaveling onderzocht middels een proefprogramma. Hierbij is de provincie initiatiefnemer en spelen ze samen met het Kadaster een coördinerende rol in het begeleiden van de processen.

De rol van de Provincie Overijssel is faciliterend. De provincie zal in het stedelijk gebied niet de regierol oppakken in de uitvoering van de processen. Deze ligt bij de gemeenten. Zij zijn namelijk verantwoordelijk voor de invulling van de binnensteden. Daarnaast kennen zij de lokale ondernemers het beste. Er zit een gevaar in het actief aansturen van herstructurering omdat ondernemers dan een afwachtende houding kunnen gaan aannemen en er vanuit gaan dat de provincie wel betaald voor ontwikkelingen. De financiële middelen die hier voor nodig zijn heeft de provincie niet beschikbaar gesteld en er wordt dus gekozen om ondernemers en gemeenten zelf het initiatief te laten nemen. De provincie kan deze partijen wel ondersteunen in de vorm van subsidies en heeft het een expertteam aangesteld dat de processen begeleidt. Deze expertgroep staat onder begeleiding van het Kadaster. De Provincie heeft het kadaster gevraagd om twee proefprogramma's in de binnensteden van Steenwijk en Nijverdal te begeleiden. De Provincie is momenteel bezig met een programma genaamd 'de stadsbeweging' waarbij lokale goedlopende initiatieven in centra een kleine bijdrage kunnen ontvangen om hun initiatieven verder uit te werken. Mogelijk kunnen deze proefprogramma's van deze financiële bijdrage gebruik maken. Daarnaast is de provincie bezig met het ontwikkelen van een platform om kennis uit te wisselen, waardoor partijen kunnen leren van projecten elders. Verder wordt er een Herstructureringsmaatschappij Overijssel opgericht om leegstand in de binnensteden aan te pakken. Deze maatschappij koopt gronden op om herstructurering mogelijk te maken en levert daarmee een bijdrage aan het leefbaar houden van de centra (Gijsendorffer, 2016; Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

De provincie beschouwt stedelijke herverkaveling niet als een doel op zich maar als een middel dat kan worden ingezet om problemen als bijvoorbeeld leegstand aan te pakken. De doelstelling van de provincie is om te bekijken welke bijdrage kan worden geleverd om de binnensteden in Overijssel vitaal te houden. Stedelijke herverkaveling is een instrument dat hier mogelijk aan kan bijdragen (Gijsendorffer, 2016).

De Expertgroep Stedelijke Herverkaveling Overijssel heeft een advies geschreven voor de provincie over hoe zij hun rol zouden kunnen vervullen. De provincie heeft aangegeven dat het zich via een faciliterende rol wil inzetten voor de ondersteuning van privaat gerichte gebiedsontwikkelingen. Deze initiatieven moeten bijvoorbeeld gericht zijn op het vitaal houden van de binnensteden. Wanneer dit niet het geval is zal de Provincie er niet voor kiezen deze initiatieven uit te voeren. Dit houdt in dat de provincie hun faciliterende rol op verschillende manieren kan invullen, afhankelijk van het provinciaal belang. Er zullen nu vier situaties worden geschetst van private initiatieven waarbij kan worden beoordeeld in hoeverre stedelijke herverkaveling succesvol kan zijn en welke rol de Provincie zal moeten bekleden (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Een actieve provinciale interventie, of bijdrage op projectniveau, kan plaatsvinden als het provinciaal belang groot genoeg is en het plan financieel niet wordt gedragen door private partijen. In dit geval kan stedelijke herverkaveling kansrijk zijn als de Provincie op een dusdanige manier financieel bijspringt dat de tekorten teniet kunnen worden gedaan (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Een privaat geïnitieerd plan met een positieve businesscase en een beperkt provinciaal belang is kansrijk voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. In dit geval zijn er voldoende middelen voor uitvoering bij private partijen beschikbaar en hoeft de provincie niet actief aan te sturen op ontwikkeling. Ook vanuit het beperkte provinciale belang is er voor de gemeente geen

reden om actief te sturen. De rol van de provincie zal zich in deze situaties beperken tot het scheppen van heldere kaders (visies en regels) waarbinnen het initiatief kan worden uitgevoerd. Het faciliteren beperkt zich in deze situatie tot geven van voorlichting, advies ten aanzien van de leefomgeving en eventueel een kleine financiële bijdrage (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

In situaties waarbij een privaat geïnitieerde ontwikkeling een positieve businesscase heeft en het provinciaal belang groot is, is de kans op een succesvolle herverkaveling groot. Hierbij participeert de Provincie actief in het succesvol maken van de gebiedsontwikkeling (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Een privaat geïnitieerd plan waarvan de businesscase niet sluitend is en geen groot provinciaal belang kent, heeft weinig kans op een geslaagde herverkaveling. In dit geval ontbreken de middelen en het belang om de ontwikkeling mogelijk te maken. In deze situaties zijn de betreffende vastgoed eigenaren de probleemeigenaren en is het belang voor de provincie te klein om financieel bij te springen (Expertgroep provincie Overijssel, 2016).

Door gebiedsopgaven uit de praktijk te spiegelen aan de hierboven geschetste situaties kan worden getoetst welke rol de provincie idealiter op zich zou moeten nemen (Expertgroep provincie Overijssel, 2016). Dit geldt ook voor de rol die andere overheden zouden kunnen vervullen bij stedelijke herverkaveling. Besluitvorming over de rol die provincie zouden moeten aannemen bij de twee proefprojecten heeft nog niet plaatsgevonden. (Gijssendorffer, 2016; Wieland, 2016). Kenmerkend voor de rol die de provincie wenst te nemen, zijn de hulpmiddelen die zij inzetten om deze rol vorm te geven. In paragraaf 4.3 is er meer aandacht voor de in te zetten middelen.

4.2.3 Betrokken partijen op lokaalniveau

Op lokaalniveau acteren voornamelijk de lokale overheden en de private grondeigenaren die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de eventuele uitvoering van de plannen. Deze partijen worden ondersteund in financiële zin of in kennis door de partijen op de hogere schaalniveaus. Ook spelen onafhankelijke adviesbureaus een rol die door de desbetreffende overheden kunnen worden aangesteld om de processen te begeleiden.

Casus bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar in Zevenaar

De aanleiding voor het starten van het proefproject in de gemeente Zevenaar is via een omweg tot stand gekomen. Het project diende zich aan omdat de Provincie een proefprogramma promootte en de gemeente hier in wilde meegaan omdat er een aantal bedrijventerreinen in Zevenaar in een neergaande spiraal zitten vanwege veroudering en een ongestructureerd functieprofiel. De gemeente wil deze terreinen graag herstructureren. Het sprak de gemeente dus aan om zich aan te sluiten bij het proefprogramma stedelijke herverkaveling (Pol, 2016).

Op de terreinen Tatelaar en Hengelder is onder andere de meubelbranche gevestigd. Dit is geen optimale situatie omdat de gemeente deze bedrijven liever geclusterd ziet. De verschillende soorten bedrijven hebben zich verspreid over het terrein. Daarnaast is er sprake van veroudering van het vastgoed op de terreinen. Hengelder ligt precies op de locatie waar de nieuwe op en afrit van de A12 komt te liggen. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de aanleg van de op en afrit en de gemeente en provincie zijn verantwoordelijk voor de onderliggende infrastructuur. De komst van de nieuwe op- en afrit heeft gevolgen voor de keuze van de gewenste vestigingslocatie van bedrijven. De provincie heeft hiervoor een voorstel gemaakt, wat in de ogen van de gemeente en het bedrijfsleven niet optimaal is. Dit is de directe aanleiding geweest om te bekijken of stedelijke herverkaveling een mogelijke oplossing kan bieden en een rol kan spelen bij de ontsluiting van het

bedrijventerrein. De onderliggende infrastructuur zal voor een deel over de kavels van de huidige bedrijven moeten plaatsvinden. Met het proefproject wordt bekeken of de ingrepen in de infrastructuur via herverkaveling kunnen worden mogelijk gemaakt (Pol, 2016).

De gemeente heeft de trekkende rol in dit proces en is de coördinerende partij. De gemeente probeert om met grondeigenaren tot een overeenstemming te komen, maar zal ook zelf moeten investeren in het project. Hierbij is de realisatie van een onderliggend infrastructuurnetwerk de drijfveer om gronden voor een deel om te zetten van bedrijven naar infrastructuur. In de praktijk zal dit betekenen dat de gemeente en de provincie ook gronden moeten verwerven om deze infrastructuur mogelijk te maken (Pol, 2016).

Op dit moment is het nog te vroeg voor concrete herverkavelingsplannen. De betrokken partijen zitten nu nog in een begin stadium van het onderhandelingstraject. Er is wel een presentatie gegeven waarbij alle betrokken partijen aanwezig waren en de ontworpen scenario's besproken zijn. Naar aanleiding hiervan zijn er over het algemeen wel positieve reacties op de plannen gekomen. Heel voorzichtig zijn er al mogelijke ruilingen besproken tussen de betrokken partijen, maar eerst zal er gezamenlijk tot een businesscase moeten worden gekomen. De eerste stap van het onderzoek is gezet waarin het draagvlak en de potentie voor het instrument zijn onderzocht. De volgende stap is om de financiële haalbaarheid te onderzoeken (Pol, 2016).

Een mogelijkheid om de plannen te financieren is om een fonds op te zetten. De Radboud universiteit is betrokken bij dit initiatief. Hoewel dit idee niet direct samenhangt met stedelijke herverkaveling, kan het opzetten van een fonds wel een stimulans zijn om ontwikkelingen in het gebied te stimuleren. Mogelijk zou het ook iets kunnen betekenen voor herverkavelingsprojecten (Pol, 2016; Van der Krabben, 2016). Meer hierover wordt beschreven in het hoofdstuk met spelregels (hoofdstuk 4.4).

De gemeente kan de plannen niet alleen tot uitvoering brengen en heeft andere financierende partners nodig. De provincie zou in het kader van het programma 'Steengoed Benutten' financieel kunnen bijdragen. Daarnaast moet er een overeenstemming worden bereikt met de eigenaren. Ook bij het ministerie van I&M is belangstelling om in het kader van het landelijke stimuleringsprogramma te bekijken wat zij zouden kunnen bijdragen aan de ontwikkelingen in Zevenaar. Op deze manier wordt er gezocht naar financiële aanknopingspunten om de ontwikkelingen mogelijk te maken (Pol, 2016).

Over het algemeen is er draagvlak voor herverkaveling in Zevenaar, waarbij in ogenschouw moet worden genomen dat de gemeente zich in eerste instantie richt op het gebied nabij de nieuwe aansluiting op de A12. Voor zover bekend was er slechts één partij direct afwijzend ten opzichte van een ruilverkaveling. De gemeente interpreteert dit als een strategie om de maximale prijs uit de situatie te halen. Op enig moment zullen de bedrijven die positief tegenover de plannen staan worden ingezet om de eigenaar over te halen en te overtuigen. Door gronden die vrijkomen voor de realisatie van de infrastructuur kan de meubelbranche zich mogelijk concentreren binnen de vrijgekomen gronden in de nabijheid van de nieuwe op- en afrit. De onderhandelingen over dit idee vinden op dit moment nog niet plaats. De gemeente Zevenaar focust zich eerst op de onderhandelingen met partijen in de nabijheid van de toekomstige op- en afrit (Pol, 2016).

Casus binnenstad Steenwijk

In Steenwijk worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzocht omdat er problemen zijn met betrekking tot leegstand in de binnensteden. Er is een overaanbod aan vierkante meters met name in de detailhandel. De gemeente Steenwijkerland wil zich inzetten voor meer sfeer en beleving in het centrum. Dit betekent dat er wordt geprobeerd om het centrum wat compacter te maken. Juist omdat er leegstand heerst wordt er geëxperimenteerd met het instrument stedelijke herverkaveling omdat dit een mogelijkheid kan zijn om het centrum compacter te maken en functies beter te clusteren. Het inzetten van het instrument is geen doel op zich, maar er wordt wel geprobeerd te kijken welke mogelijkheden dit instrument kan bieden voor het compacter maken van het centrum. Daarnaast zijn er meer instrumenten die hiertoe zouden kunnen bijdragen zoals onteigening of een Wet Voorkeusrecht Gemeenten (Sturre, 2016).

Er zijn nog geen concrete ruilplannen maar er licht wel een theoretisch document dat het Kadaster heeft opgesteld. Hierin wordt verkend of er mogelijkheden zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling en of er op basis van individuele doelstellingen een gezamenlijke oplossing kan worden gevonden. In dit document wordt een aantal uitgangspunten beschreven, zoals: het concentreren van horeca op de markt en het realiseren van een compacter winkelgebied. In dit rapport staat dat het met een groot aantal ruilbewegingen mogelijk is om de leegstand in de aanloopstraat naar het centrum aan te pakken. Dit zijn puur theoretische mogelijkheden om te kijken of er ruilbewegingen mogelijk zijn (Sturre, 2016).

De gemeente speelt een actieve rol in het proces. De gemeente initieert het proces en bespreekt de mogelijkheden voor het instrument met de eigenaren. Er bestaat een mogelijkheid dat het project landelijk wordt opgepakt, dit wil zeggen dat de mogelijkheid bestaat dat het Ministerie van I&M in het kader van het nationale proefprogramma bij het project aansluit en mogelijk de regie overneemt. Daarnaast kunnen zij mogelijk financieel bijdragen of betrokken raken in de coördinatie van het proces. De gemeente zelf heeft als een van de weinige gemeenten in Nederland ook financiële middelen beschikbaar gesteld om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. Dit hebben ze gedaan door een fonds op te zetten waarin zowel de gemeente als private partijen investeren (Sturre, 2016). Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 4.4 over de spelregels bij stedelijke herverkaveling.

In het ideale proces zou stedelijke herverkaveling bottom-up geïnitieerd moeten worden. Er is overeenstemming en bereidheid van de eigenaren nodig. Op dit moment is de gemeente nog de trekker, maar op termijn komt er een onafhankelijke procesmanager die het proces begeleidt. De gemeente heeft zelf namelijk ook grondeigendom en belang in de binnenstad. Deze onafhankelijke procesmanager zal dan in onderhandeling gaan met alle betrokken partijen (Sturre, 2016). De binnenstadsmanager die geopperd wordt in de Binnenstadsvisie kan mogelijk deze rol vervullen. Deze trekker kan helpen bij het smeden van coalities, het managen van verwachtingen en belangen, en het aanspreken van de juiste partijen (Brand & Kuijer, 2016).

De belangrijkste samenwerkingspartner van de gemeente is op de eerste plaats de ondernemersvereniging (SVS) in de binnenstad. De ondernemersvereniging is een belangrijke partij omdat ze alle ondernemers vertegenwoordigen in de binnenstad en bijdragen aan het fonds. Daarom is de ondernemersvereniging ook betrokken bij het uitvoeren en ontwikkelen van de visie op de binnenstad. Op dit moment is er alleen nog een theoretische visie op het gebied gemaakt. Bij het bestuur van de ondernemersvereniging is er draagvlak om een herverkavelingsproject te starten. Of dit wordt ondersteund door alle eigenaren is nog niet bekend (Sturre, 2016). Als blijkt dat sprake is van een gedeelde visie maar er niet voldoende draagkracht is bij betrokken partijen kunnen de ontwikkelingen mogelijk ook door een geleidelijke organische gebiedsontwikkeling tot stand komen.

Een risico bij een passieve instelling van gemeente en stakeholders is dat er een afwachter houding blijft bestaan en op termijn de situatie dusdanig verslechtert dat de markt geen kracht heeft om zich te herstellen. Uitgangspunt bij stedelijke herverkaveling is dat geen een partij er op achteruit mag gaan. Desondanks zijn wederzijds vertrouwen en 'elkaar iets gunnen' belangrijk om de kans van slagen te doen vergroten (Brand & Kuijer, 2016).

Door een wenszitting te doen met alle betrokken partijen in het centrum kunnen concrete aanknopingspunten worden gedefinieerd om een mogelijke herverkaveling te starten. Uit deze inventarisatie zal dan blijken of er voldoende aanknopingspunten te vinden zijn bij de verschillende wensen van de ondernemers (Brand & Kuijer, 2016).

Om het draagvlak voor stedelijke herverkaveling bij ondernemers te vergroten is het noodzakelijk dat de noodzaak voor het instrument duidelijk wordt gemaakt. Daarnaast moeten de ondernemers een perspectief geboden worden. Niet iedereen zal waarschijnlijk willen meedoen, maar het is wel belangrijk om inzichtelijk te maken wat de mogelijkheden zijn. Het gaat niet alleen om het ruilen maar ook om de visie die erachter zit en als die kan worden overgebracht op eigenaren kan het draagvlak worden vergroot (Sturre, 2016).

Moeilijkheden waar de gemeente tot nu toe tegenaan loopt zijn het ontwikkelen van draagvlak bij de eigenaren en het over brengen van de urgentie van de problematiek om draagvlak voor het instrument te creëren bij eigenaren. Daarnaast is het lastig om de meerwaarde voor het instrument bij de betrokken partijen inzichtelijk te krijgen. Het is nog niet precies duidelijk wat de plannen concreet betekenen door de eigenaren. Over het advies van het kadaster is nog geen besluit genomen (Sturre, 2016).

Casus binnenstad Nijverdal

De mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling in Nijverdal worden onderzocht om functies in het centrum te herontwikkelen zodat het centrum kan worden versterkt. Hierbij gaat het om een bouwblok aan de Noordkant van de Grotestraat. Het is een verouderd blok dat wordt gekenmerkt door veroudering en leegstand. Het is de bedoeling om tot een gezamenlijke aanpak te komen om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Hierbij is stedelijke herverkaveling geen doel op zich maar een middel dat mogelijk ingezet kan worden. Het gaat om het creëren van een vorm waarbij alle partijen meegaan om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Dit hoeft niet perse via stedelijke herverkaveling tot stand te komen, maar het is wel een mogelijkheid. Broekhuis & Rijs Advisering is door de gemeente Hellendoorn aangesteld om via co-creatie de ontwikkeling mogelijk te maken. Een van de onderdelen hiervan is het bouwblok aan de Noordzijde van de Grotestraat (Broekhuis, 2016). Zij coördineren het proces en hebben namens de gemeente contact met de eigenaren.

De gemeente speelt hierbij een faciliterende rol. Een faciliterende rol houdt in deze context in dat ze ondersteunen in het proces. Het is aan de markt om de ontwikkelingen mogelijk te maken. De gemeente Hellendoorn houdt zich bezig met het inrichten van de openbare ruimte. De openbare ruimte biedt kansen om wat met het vastgoed te doen. In het voortraject is de N35 omgelegd en bevindt zich nu niet meer in het centrum van Nijverdal maar aan de noordkant van het centrum. Door deze omlegging is de verkeersintensiteit in het centrum van Nijverdal op de Grotestraat drastisch afgenomen. Hierdoor is de oversteekbaarheid van de Grotestraat een stuk verbeterd en ontstaan er kansen om het centrum anders in te delen. Door deze ontwikkeling heeft de gemeente Hellendoorn besloten om een proces van cocreatie te starten zodat het centrum van Nijverdal een positieve impuls gegeven kan worden. Hierbij wordt een actieve rol van betrokken partijen gevraagd (Broekhuis, 2016).

De provincie Overijssel heeft belang bij dit proefproject en er zit dus overheidsgeld in de voorbereiding van dit proces. Het geldt dat er in dit proces is gestoken heeft betrekking op het co-

creatie proces waarbij wordt bedacht hoe er gezamenlijk tot een ontwikkeling gekomen kan worden. Een onderdeel hiervan is het onderzoeken voor de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling (Broekhuis, 2016).

Daarnaast is er een grote ontwikkelende partij (Hegeman B.V.) actief in het gebied die aangeeft vanuit private kant de kar te willen trekken. Hegeman is bereid geweest om samen te werken in het planproces en een stedenbouwkundig architect in te huren om wat planontwikkelingen door te rekenen en uit te werken. Dat heeft deze partij op eigen risico gedaan (Broekhuis, 2016).

Er is in zoverre draagvlak voor stedelijke herverkaveling dat partijen inzien dat er iets moet gebeuren bij het bouwblok. Op dit moment zijn de partijen nog in onderhandeling met elkaar. Hierbij speelt het adviesbureau een adviserende rol. Het gaat om een zevental eigenaren die mee willen doen aan een ontwikkeling van het bouwblok. In hoeverre stedelijke herverkaveling de gewenste manier is, is nog geen duidelijkheid over. Bij stedelijke herverkaveling is het lastig om duidelijk te maken hoe zo'n project werkt en welke risico's de betrokken partijen lopen. Ook is het lastig om aan de eigenaren inzichtelijk te maken wat het rendement van herverkaveling op termijn kan zijn. Voordat het rendement kan worden behaald zal er eerst geïnvesteerd moeten worden (Broekhuis, 2016). Inmiddels is gebleken dat partijen aanhikken tegen de investeringen die moeten worden gemaakt. De investeringen kunnen op korte termijn niet terug verdiend worden. Op de lange termijn kunnen de investeringen pas worden terugverdiend. Hierdoor willen de private partijen over het algemeen niet investeren in de plannen en is de kans op slagen van het project nihil (Hegeman, 2016).

4.3 In te zetten hulpmiddelen bij stedelijke herverkaveling

De betrokken partijen die gezamenlijk een coalitie vormen voor de toepassing van stedelijke herverkaveling beschikken over verschillende hulpmiddelen die ze kunnen inzetten. Per niveau wordt in dit hoofdstuk bekeken over welke middelen de partijen beschikken. Machtsverhoudingen tussen partijen zeggen veel over de hulpbronnen waarover ze beschikken om stedelijke herverkaveling toe te kunnen passen. De hulpbronnen waarover een partij beschikt verschillen dus per partij. Partijen kunnen bijvoorbeeld beschikken over productiemiddelen zoals geld en grond. Daarnaast beschikken publieke partijen over grond instrumenten zoals het juridisch planologisch instrument 'onteigening', waarbij een grondeigenaar afstand moet doen van zijn grond. Dit middel zou kunnen worden ingezet als een partij niet wenst mee te werken aan een herverkaveling, maar het belang van de ontwikkeling dusdanig groot is dat de gemeente besluit om de grond te kopen. Ook het wijzigen van een bestemmingsplan is een middel waarover publieke partijen beschikken. Door het bestemmingsplan te wijzigen of te verruimen kunnen er in sommige gevallen nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden ontstaan, waardoor het voor sommige partijen aantrekkelijk kan zijn om zich op die locatie te vestigen. Sommige partijen beschikken over veel kennis en ervaring over de toepassing van herverkavelingsprojecten. Deze partijen kunnen hun expertise en kennis inzetten om ruilprocessen te begeleiden. Zij maken in dat geval gebruik van oriëntatie en organisatiemiddelen. Door deze middelen in te zetten kan er waardecreatie worden gecreëerd en ontstaat er draagvlak bij betrokken partijen om stedelijke herverkaveling toe te passen. Stedelijke herverkaveling is voor partijen vaak alleen aantrekkelijk als grondeigenaren er in de toekomstige situatie niet op achteruit gaan of hun verliezen kunnen beperken. Om waardecreatie mogelijk te maken zullen de partijen middelen waarover ze beschikken moeten inzetten. In dit hoofdstuk wordt bekeken over welke middelen de betrokken partijen beschikken en hoe waardecreatie kan worden gerealiseerd.

4.3.1 Hulpmiddelen op nationaal niveau

Het Rijk is op dit moment bezig met het invoeren van een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling die via een aanvullingswet grondeigendom in 2019 van kracht gaat in het kader van de omgevingswet. Hierdoor beschikken ze over de middelen om het spelregelkader met betrekking tot stedelijke herverkaveling te vormen. De wetgever beschikt over de macht om het spelregelkader te vormen en zou deze als 'dwangmiddel' in kunnen zetten (Rijksoverheid, 2016). Meer over deze spelregels is te lezen in paragraaf 4.4.

Het ministerie van I&M beschikt als uitvoerende macht van de Rijksoverheid over verschillende middelen om stedelijke herverkaveling te stimuleren. Het ministerie van I&M is echter geen grondeigenaar en is dus niet direct een belanghebbende bij het ruilen van gronden. Private partijen en lokale overheden die grond in bezit hebben zullen directer betrokken zijn bij een kavelruil. Het Ministerie van I&M is wel in staat om een aantal generieke hulpmiddelen te ontwikkelen die een herverkavelingsproces zouden kunnen stimuleren. Hierbij moet worden gedacht aan het ontwikkelen van een stappenplan of een quickscan om te bepalen wanneer stedelijke herverkaveling kansrijk is (Aquarius, 2016). Zoals uit het vorige hoofdstuk ook al bleek, hebben zowel het Ministerie van I&M en het Kadaster een faciliterende en ondersteunende rol in deze herverkavelingsprocessen. Tenslotte wordt het instrument op lokaal niveau toegepast en zijn lokale overheden en private grondeigenaren in eerste instantie belast met de uitvoering van ruilovereenkomsten. Zowel het Ministerie van I&M als het Kadaster beschikken over financiële middelen middels een vastgeld budget waarin herverkavelingsprocessen zullen worden ondersteund. Hierbij kan het gaan om het inhuren van deskundigheid en het begeleiden van processen en in sommige gevallen kan het Ministerie van I&M financieel bijdragen om een herverkavelingsproces 'vlot te trekken'. Voorwaarde is dan wel dat projecten kansrijk moeten zijn, waardoor het Ministerie mogelijk financieel bij kan springen om het proces haalbaar te maken (Aquarius, 2016; Kuijer, 2016).

De inbreng van het Ministerie van I&M en het Kadaster is dus voornamelijk om vanuit hun expertise ervaringen te delen en op basis van eerder opgedane ervaringen lessen te trekken en dit te delen met lokale betrokkenen. Het Kadaster organiseert bijvoorbeeld jaarlijkse expertmeetings en heeft een online herverkavelingsportal ontwikkeld waarin partijen informatie kunnen uitwisselen en zelf online een project kunnen maken. Het monitoren van projecten is naast het ontwikkelen van stappenplannen of andere hulpmiddelen een belangrijk kennismiddel dat moet worden ingezet om van ervaringen te kunnen leren en deze bevindingen te delen met belanghebbende zoals private grondeigenaren en lokale overheden die wellicht over minder kennis en expertise beschikken (Aquarius, 2016; Kuijer, 2016).

Het Ministerie van I&M en het Kadaster dragen over het algemeen dus niet direct in financiële zin bij aan de ontwikkeling van herverkavelingsprojecten. Tenslotte is de uitvoering van deze projecten grotendeels de verantwoordelijkheid van private grondeigenaren en lokale overheden. Hierdoor dragen zowel het Ministerie en het Kadaster niet direct bij aan waardecreatie. Wel erkennen beide partijen dat het verruimen of wijzigen van bestemmingsplannen bij kan dragen aan waardecreatie en kunnen zij vanuit hun expertise lokale overheden en private grondeigenaren adviseren en bijstaan in de ontwikkeling van een programma of visie en dus adviseren of een bestemmingsplan verruimd of gewijzigd moet worden. Daarnaast kunnen ze meehelpen in het ontwikkelen of voorhouden van toekomstige scenario's en op basis daarvan rekensommen maken over de potentie die een ruil op langere termijn heeft (Aquarius, 2016; Kuijer, 2016). Hiermee hebben ze wel een rol in de beeldvorming van potentiële waardecreatie waarmee grondeigenaren kunnen worden overgehaald om te participeren. Waardecreatie hangt samen met het gebruik van grond. Een helder ruimtelijkordenings- regime bij lokale overheden is dus erg belangrijk. Hier kunnen

het ministerie van I&M en het Kadaster in adviseren (Kuijer, 2016). Uiteindelijk zal er door het creëren van waarde een sluitende businesscase moeten worden gemaakt. Grondeigenaren mogen er in principe niet op achteruit gaan, omdat het instrument anders niet interessant is voor deze partijen. In sommige situaties kan het voorkomen dat een businesscase niet sluitend is, maar wel leidt tot minder verliezen op langere termijn. Hierbij kan worden gedacht aan situaties met betrekking tot leegstand (Kuijer, 2016; Aquarius, 2016). In veel gevallen is waardecreatie dus nodig om een businesscase sluitend, of op zijn minst uitvoerbaar te maken.

4.3.2 Hulpmiddelen op Provinciaal niveau

Op provinciaal niveau beschikken de betrokken partijen over meerdere middelen die zij kunnen inzetten om stedelijke herverkaveling te stimuleren. In deze paragraaf zal worden beschreven welke middelen dit zijn en hoe de partijen deze middelen inzetten. Het kan gaan om de volgende productiemiddelen (geld en grond), grond instrumenten, oriëntatiemiddelen (onderzoek, kennis en wetenschap) en organisatiemiddelen (Van Wijk et al., 2001).

Productiemiddelen

Op provinciaal niveau beschikken de provinciale overheden over productie middelen. Hierbij moet er over het algemeen niet worden gedacht aan gronden, omdat in het stedelijk gebied lokale overheden en private partijen de gronden grotendeels in bezit hebben. Productiemiddelen op provinciaal niveau hebben te maken met geld en de financiële mogelijkheden die overheden hebben. De Provincie Gelderland heeft een programma ontwikkeld genaamd ‘Steengoed benutten’. Dit programma is opgezet om stedelijke ontwikkelingen die in het belang zijn van de provincie, financieel te ondersteunen. Het Gelderse proefprogramma met bijbehorende projecten kan ook in aanmerking komen voor een financiële bijdrage vanuit dit programma (Wieland, 2016). De Provincie heeft in het najaar van 2014 € 120.000 subsidie beschikbaar gesteld aan de Radboud Universiteit en adviesbureau het NoordZuiden ter uitvoering van het proefprogramma. Het programma Steengoed benutten met een programmabudget van 80 miljoen in vier jaar, omvat een drietal hoofdpunten:

- (her)programmeren: via regionale programma’s voor wonen en voor werklocaties overcapaciteit aan plannen terugdringen, waardoor vraag en aanbod meer in evenwicht komen en er tot een goede ruimtelijke inrichting gekomen kan worden;
- Kennisdelen: via verschillende acties partners middelen bieden en op weg helpen om tot goede keuzes te komen. In dit kader is ook de betrokkenheid bij stedelijke herverkaveling te zien;
- Mogelijk overgaan tot (mede)investeren in de goede, kwalitatief duurzame projecten, maar altijd in de vorm van een co- financiering bij eigen bijdragen van anderen partijen.

Mogelijk kunnen herverkavelingsprojecten in de provincie op een extra financiële bijdrage rekenen in een vervolgstadium als er concrete plannen voor een ruil zijn en tot uitvoering kan worden gebracht (Provincie Gelderland, 2016).

Ook de provincie Overijssel beschikt over productiemiddelen in de vorm van geld. Deze financiële middelen zouden op tal van manieren verstrekt kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan in de vorm van het organiseren van een prijsvraag, tot aan het verstrekken van subsidie, het risicodragend participeren in fondsen en tot aan de actieve werving van gronden. De Provincie zal hun keuze voor het inzetten van deze financiële middelen moeten toepassen op basis van de mate waarin de Provincie een passieve of actieve rol wil hebben bij een bepaald project. De Provincie Overijssel is bezig met een programma genaamd ‘de Stadsbeweging’. Hierbij krijgen lokale goedlopende initiatieven in binnensteden een kleine bijdrage om hun initiatieven verder uit te

werken. Daarnaast wordt een herstructureringsmaatschappij Overijssel opgericht om leegstand in binnensteden aan te pakken. Die maatschappij koopt gronden op om herstructurering mogelijk te maken. Die partij levert dus een financiële bijdrage aan het leefbaar houden van de centra (Gijsendorffer, 2016; Brand & Kuijer, 2016).

Grond instrumenten

Beide provincies hebben de mogelijkheid om diverse grond instrumenten toe te passen waarmee zij wijzigingen in het particuliere grondeigendom kunnen aanbrengen. Stedelijke herverkaveling, Voorkeursrecht en onteigening behoren tot de gereedschapskist met instrumenten van de provincies. Voor elk van deze instrumenten geldt dat deze alleen kunnen worden ingezet bij een provinciaal belang. Afhankelijk van de gebiedsopgave kan gekeken worden welke instrumenten kunnen worden ingezet. Het is belangrijk om te beseffen dat stedelijke herverkaveling geen doel op zichzelf is, maar slechts een middel om een doel te bereiken. Als er gekozen wordt voor de toepassing van stedelijke herverkaveling is het goed mogelijk dat het voor een geslaagde uitvoering noodzakelijk is om andere instrumenten in te zetten. In dat geval leidt een combinatie van instrumenten tot de gewenste oplossing (Gijsendorffer, 2016; Wieland, 2016; Brand & Kuijer, 2016)

Hoewel beide provincies beschikken over deze (grond) instrumenten ligt het meer voor de hand dat deze middelen worden ingezet door de lokale overheden die bij de projecten betrokken zijn. Tenslotte hebben beide provincies aangegeven dat ze een faciliterende rol willen vervullen en ondersteunend willen optreden in het proces. Lokale overheden en private partijen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering, waardoor het meer voor de hand ligt dat deze instrumenten zullen worden ingezet door lokale overheden.

Oriëntatiemiddelen

verschillende partijen die betrokken zijn bij de proefprogramma's stedelijke herverkaveling beschikken over oriëntatiemiddelen. Beide provincies hebben aangegeven dat ze het verspreiden van kennis over de toepassing van het instrument als belangrijk onderdeel zien van het proefprogramma. De Provincies hebben een goed zicht op ontwikkelingen binnen de provinciale grenzen. Deze positie zorgt ervoor dat ze meer overzicht hebben ten aanzien van provinciale ontwikkelingen. Dit geldt dus ook voor herverkaveling. De provincies kunnen de kennis die wordt opgedaan van projecten die binnen hun provinciale grenzen delen met lokale overheden en lokale grondeigenaren. Deze kennis kan op verschillende manieren worden gedeeld zoals het geven van voorlichting, het organiseren van bijeenkomsten en het aanstellen van expertteams. Dit expertteam zal als klankbordgroep kunnen dienen. De Provincie Overijssel heeft een expertteam aangesteld. Dit team biedt kennis aan van het publieke domein, maar ook kennis vanuit het private domein zoals projectontwikkeling, vastgoedexploitatie, ontwerp, planeconomie en juridische kennis. De Provincie Gelderland heeft geen benoemd expertteam aangesteld, maar heeft zijn proefprogramma dusdanig georganiseerd dat er over voldoende kennis wordt beschikt met betrokkenheid van de Radboud Universiteit, adviesbureau het Noordzuiden en het Kadaster (Wieland, 2016; Gijsendorffer, 2016; Brand & Kuijer, 2016).

Ook het Kadaster beschikt over oriëntatiemiddelen en veel praktische kennis met betrekking tot herverkaveling. Zij zijn houder van het openbaar register waarin alles geregistreerd staat met betrekking tot het grondeigendom. Daarnaast zijn ze van oudsher al betrokken bij herverkaveling (in het landelijk gebied) en zijn ze adviserend betrokken bij vrijwel ieder stedelijk herverkavelings-initiatief. Ze beschikken over veel kennis en adviseren zowel aan overheden als aan private grondeigenaren. Daarnaast ontwikkelen ze praktische hulpmiddelen zoals een online portaal voor stedelijke herverkaveling, waarbij betrokken partijen zelfstandig aan de slag kunnen met het

ontwikkelen van projecten en het uitwisselen van kennis (G. Kuijer, 2016).

Adviesbureau het Noordzuiden organiseert het proces bij de projecten van het proefprogramma in Gelderland. Zij hebben veel kennis over het leiden en aansturen van processen en leggen de contacten met private grondeigenaren en gemeenten. Daarnaast ontwerpen zij herverkavelingsscenario's en ontwikkelen zij ruimtelijke verbeeldingen, waardoor er een toekomstbeeld geschetst kan worden van de ontwikkelingen voor zowel lokale overheden als private grondeigenaren. Door een goed ontwerp te maken speelt het Noordzuiden een belangrijke rol in het overtuigen van partijen om mee te doen aan herverkaveling (Van Uum, 2016).

De Radboud universiteit probeert voornamelijk ervaringen van andere projecten en ervaringen uit het buitenland in te brengen binnen het projectteam. Daarnaast proberen ze de koppeling te leggen met de wetenschap. Theoretisch gezien weet de universiteit wel hoe stedelijke herverkaveling zou kunnen werken. In de praktijk ontbreekt het echter aan geslaagde voorbeelden in de Nederlandse context. Daarom probeert de universiteit wetenschappelijke kennis in de pilots toepasbaar te maken. De Radboud Universiteit is ook bezig met het ontwikkelen van een idee voor een fonds in de casus bij Zevenaar. Hierbij zullen private partijen en overheden gezamenlijk moeten investeren om een project mogelijk te maken (Lenferik, 2016).

Organisatiemiddelen

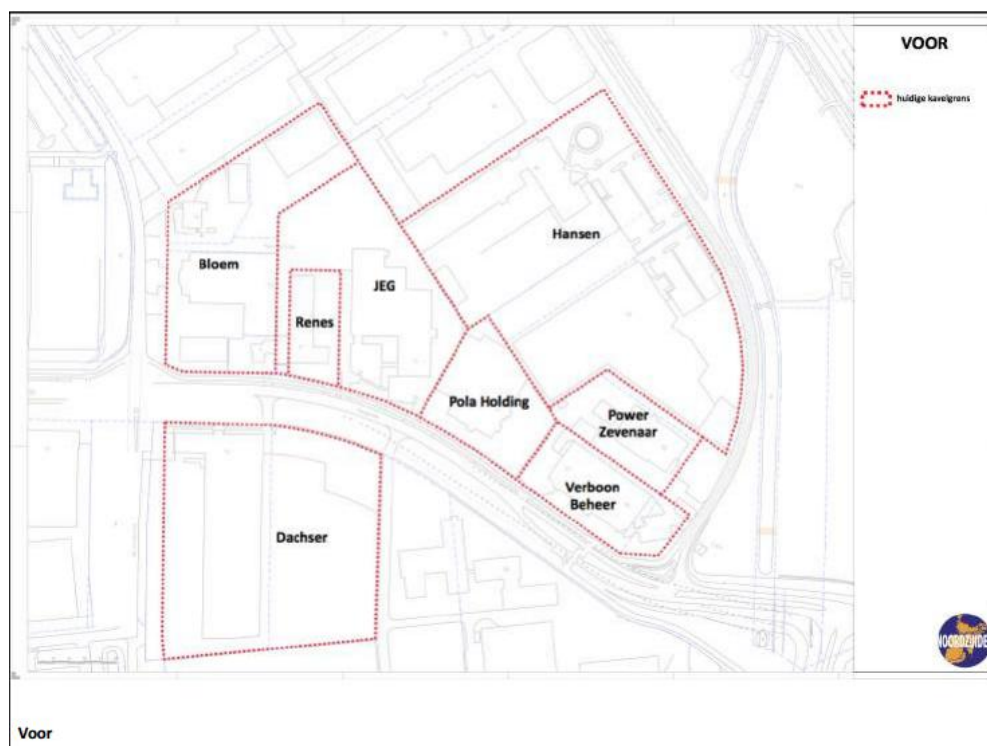
Beide provincies beschikken over organisatiemiddelen. De Provincies kunnen de omgevingsvisies inzetten als afwegingskader voor de keuze van de (grond)instrumenten waarvan zij en andere partijen gebruik kunnen maken. Zij maken dan aan de hand van de te bereiken doelen in de omgevingsvisies een afweging van de instrumenten die zij willen inzetten om het doel te bereiken. Programmering is dus een belangrijk middel om invloed uit te oefenen op de keuze van instrumenten. Hierdoor kan het grondgebruik worden beïnvloed en kan er waardecreatie worden mogelijk gemaakt. Waardecreatie hangt dus samen met het gebruik van grond en de instrumenten die worden ingezet om een functieverandering mogelijk te maken. Door een heldere planologisch kader te ontwikkelen in een omgevingsvisie kan dit proces worden vereenvoudigd doordat uitvoerende partijen precies weten welke mogelijkheden er op een locatie zijn en welke middelen zij moeten inzetten om het gewenste resultaat te bereiken (Kuijer, 2016; Expertgroep stedelijke herverkaveling, 2016). Vanuit het Gelderse 'Steengoed benutten' en het Overijsselse programma 'de Stadsbeweging' die gebaseerd zijn op omgevingsvisies, kunnen herverkavelingsprojecten een bijdrage ontvangen voor uitvoering. Op die manier kan programmering dus een positieve invloed hebben op de uitvoering van een herverkaveling (Wieland, 2016; Gijsendorffer, 2016). Meer over programmering is te lezen in de volgende paragraaf, waar lokale programma's met betrekking tot herverkaveling worden besproken.

4.3.3 Hulpmiddelen op lokaalniveau

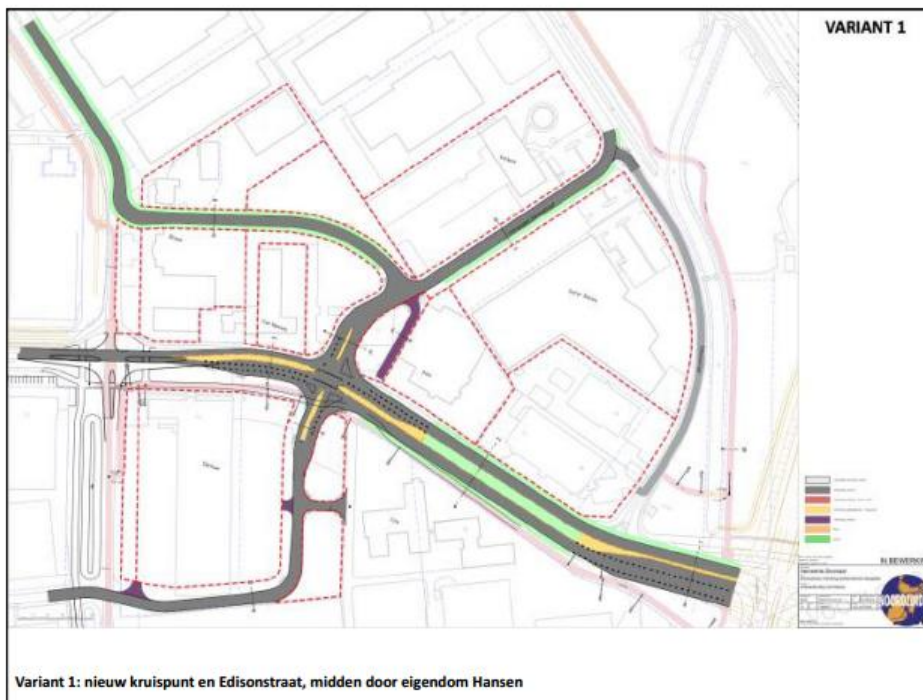
Op lokaalniveau hebben de belangrijkste hulpmiddelen betrekking op het vormen van een ruimtelijk beleidsmatig programma. Op basis hiervan kan er een afweging worden gemaakt van hoe er waarde wordt gecreëerd in het gebied en welke middelen hiervoor moeten worden ingezet. Om tot een herverkaveling te komen is het cruciaal om waarde te creëren en hier speelt met name programmering van projecten en ontwikkeling van mogelijke visies en ruilsценario's een belangrijke rol in. Door private partijen aantrekkelijke toekomstscenario's voor te houden kunnen ze worden overtuigd van de meerwaarde van een herverkavelingsproject. Hierdoor kan het draagvlak voor het instrument worden vergroot. Tenslotte hebben de betrokken partijen op lokaalniveau een uitvoerende rol bij stedelijke herverkaveling.

Casus bedrijventerreinen Tatelaar en Hengelder

Bij de casus Tatelaar en Hengelder in Zevenaar gaat het om verouderde bedrijventerreinen. Zoals te zien is in Figuur 7 (hoofdstuk 3), betreft het een grootschalig plangebied met een grote verscheidenheid aan gronden en eigendommen. Om het plangebied in zijn totaliteit te ontwikkelen zal het in verschillende fasen worden gerealiseerd. Zoals beschreven is in de introductie van de casus in hoofdstuk 3 was de directe aanleiding voor het project de verschuiving van de op- en afrit op de A12. De eerste fase van het project is dan ook om gronden vrij te maken voor de onderliggende infrastructuur die nodig is voor de aansluiting op deze op- en afrit. In eerste instantie focust de gemeente Zevenaar zich op de uitvoering van deze eerste fase. In onderstaande afbeelding is de huidige kavelstructuur van het deelgebied in de nabijheid van de toekomstige op- en afrit weergegeven. De onderliggende infrastructuur zal dus over deze gronden gerealiseerd moeten worden. In de eerste fase van het project gaat het dus om de inzet van de hieronder weergegeven gronden als productiemiddel (Pol, 2016). In Figuur 12 wordt een mogelijke variant voor de ontsluiting van de op- en afrit weergegeven.

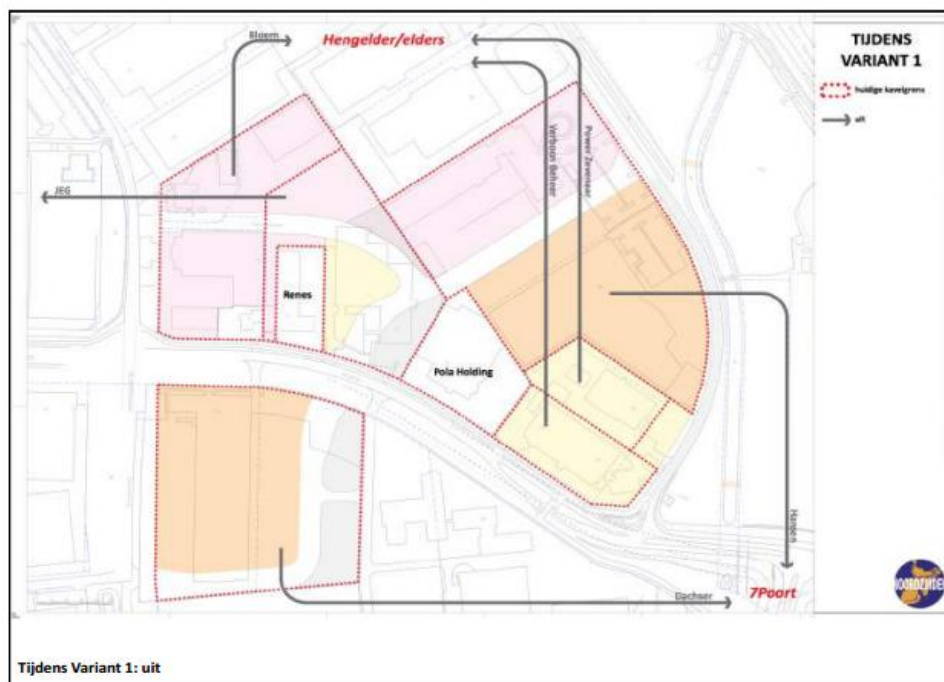


Figuur 11: Huidige kavelindeling op bedrijventerrein Hengelder nabij de toekomstige op- en afrit van de A12 in Zevenaar (Noordzuiden, Radboud Universiteit, het Kadaster, 2016)



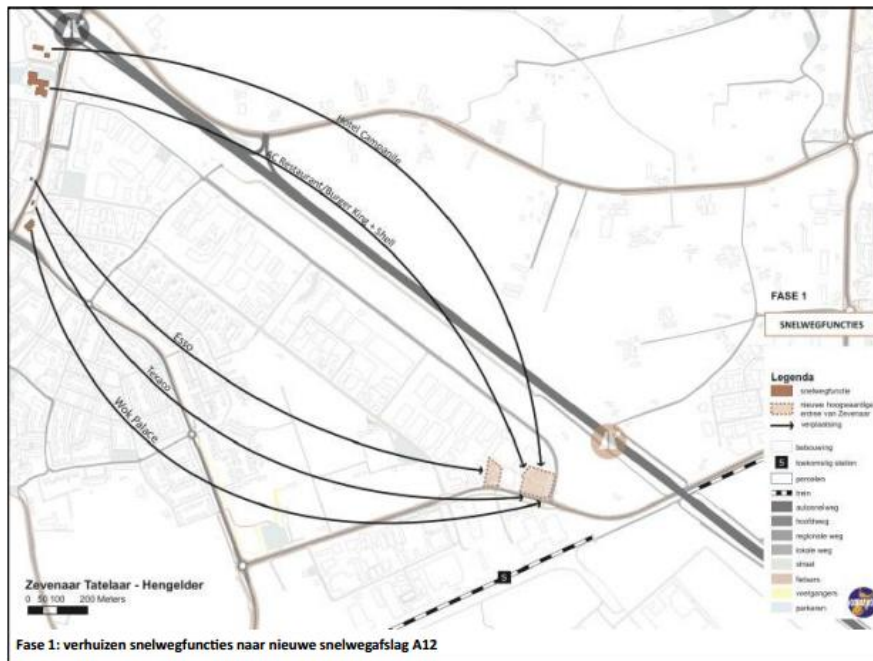
Figuur 12: Mogelijke variant voor ontsluiting onderliggend wegennet op A12 (Noordzuiden, Radboud Universiteit, het Kadaster, 2016)

Bij de realisatie van de onderliggende infrastructuur die door het plangebied kruist ontstaan er mogelijkheden voor een ruilverkaveling. Hierbij is het de bedoeling dat een aantal grondeigenaren nabij de toekomstige afslag zich op een andere locatie vestigen, waardoor er ruimte ontstaat voor andere functies in het plangebied (Pol, 2016). Zie Figuur 13.



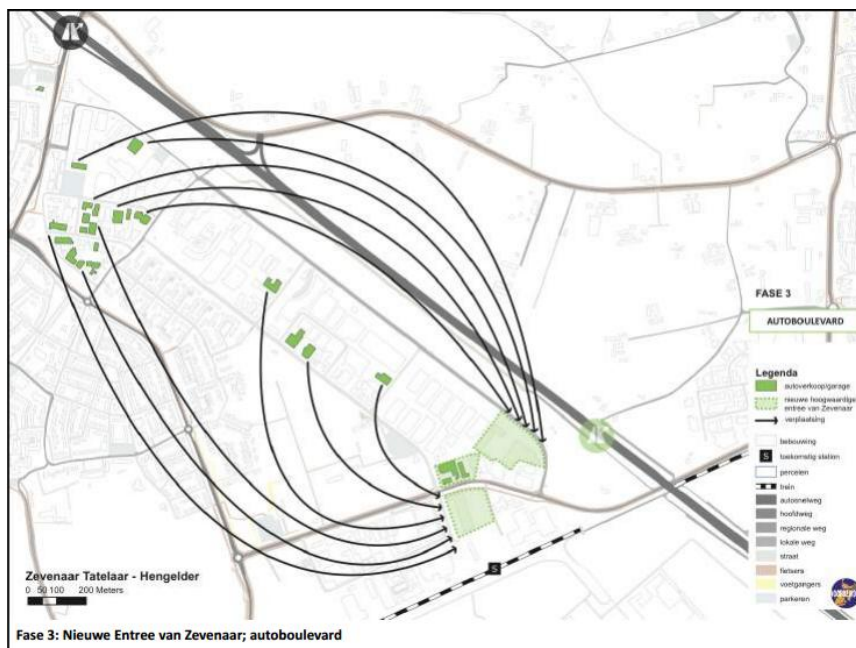
Figuur 13: Overzicht van uitgaande bedrijven uit het plangebied Hengelder (Noordzuiden, Radboud Universiteit, het Kadaster, 2016)

Als de eigenaren uit het gebied zijn vertrokken ontstaat er ruimte om bedrijven die een snelweg functie hebben te verplaatsen op de vrijgekomen gronden nabij de toekomstige op- en afrit. Bedrijven met een snelwegfunctie die in aanmerking komen om naar de nieuwe op- en afrit te verhuizen zijn Esso, Shell, Texaco, Burger King, Hotel Campanille en Wok Palace. Deze bedrijven zijn nu gesitueerd bij de huidige op- en afrit en voor hen is het aantrekkelijk om mee te verhuizen (Pol, 2016).

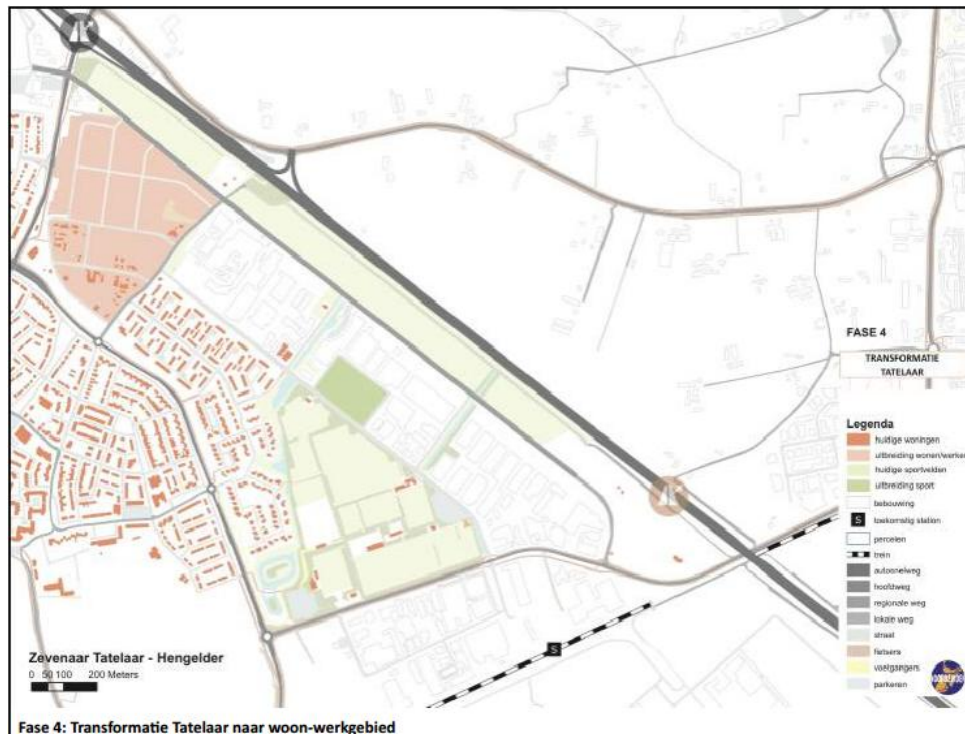


Figuur 14: verhuizing snelwegfuncties (Noordzuiden, Radboud Universiteit, het Kadaster, 2016)

Naast de verhuizing van de snelwegfuncties kunnen de autobranche of meubelbranche zich clusteren in het gebied om de entree van Zevenaar te veranderen in een woon- of autoboulevard (Pol, 2016).



Figuur 15: clustering van de autobranche nabij de toekomstige afslag (Noordzuiden, Radboud Universiteit, het Kadaster, 2016)



Figuur 16: Transformatie Tatelaar naar woon- werkgebied (Noordzuiden, Radboud Universiteit, het Kadaster, 2016)

De laatste fase in het te doorlopen proces betreft de transformatie van Hengelder naar woon-werkgebied. In deze scenario's is waardecreatie mogelijk gemaakt door enerzijds een verbeterde positie aan de snelweg, met een clustering van branches en een verbeterde infrastructuur. Hierdoor zal de waarde van het vastgoed en de grond een positieve impuls krijgen (Pol, 2016).

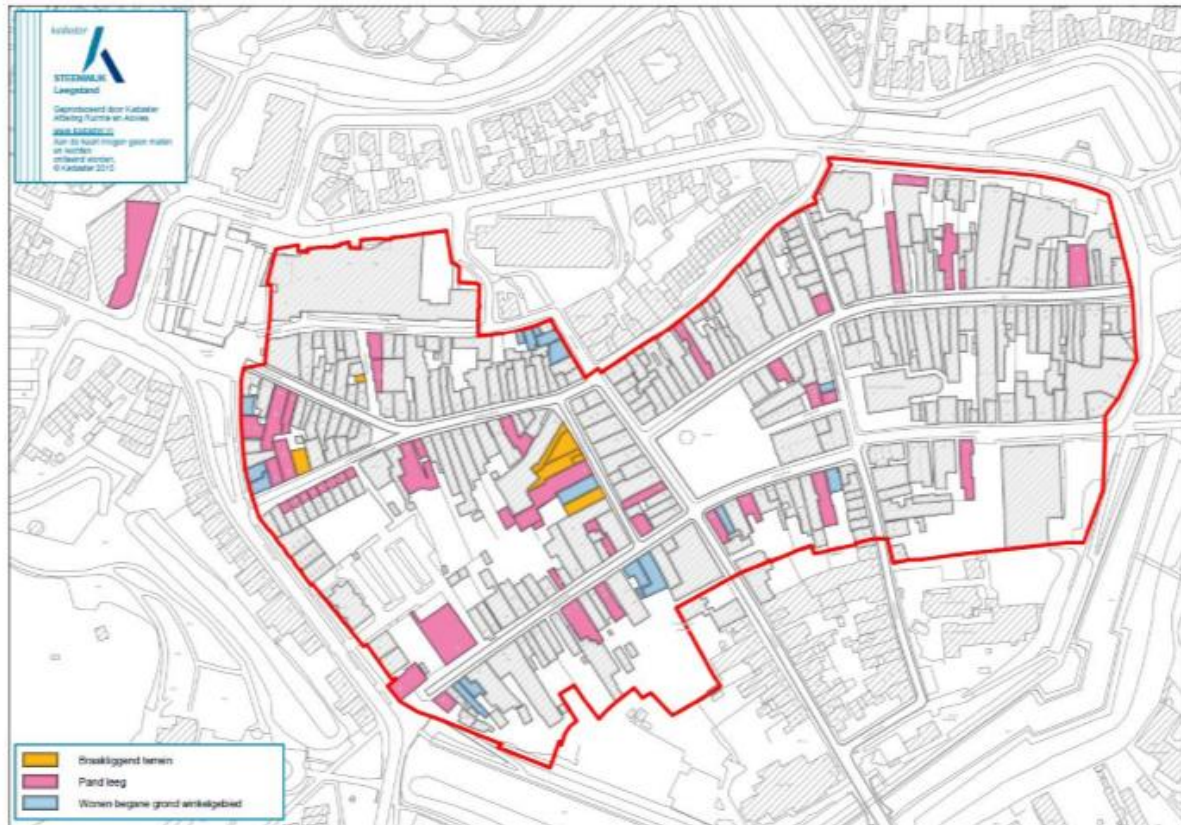
Het is niet realistisch dat al deze ontwikkeling in één fase worden uitgevoerd. Daarnaast is het ook niet realistisch dat deze plannen slechts door inzet van het instrument herverkaveling mogelijk gemaakt kunnen worden. Er zal een combinatie van instrumenten moeten worden ingezet. De Radboud Universiteit is met een voorstel gekomen om via fondsvorming betrokken partijen te overtuigen om hier aan mee te werken. Hierbij is het de bedoeling dat er een ontwikkelingsmaatschappij wordt opgericht die gronden opkoopt om de verschillende te doorlopen fasen te overbruggen. Hierbij kan de ontwikkelingsmaatschappij tijdelijk de grond bezitten in de eerste fase van het project door de gronden op te kopen. Op termijn kunnen deze gronden dan weer worden doorverkocht aan betrokken eigenaren in de vervolgfases. Dit is nodig omdat eigenaar A wellicht in 2017 wil ontwikkelen en eigenaar B pas in 2019. Om de ontwikkelingsmaatschappij te kunnen financieren kan er een fonds worden opgericht waarbij overheden en private partijen kunnen investeren. Bij doorverkoop van de gronden door de ontwikkelingsmaatschappij vloeit het geld automatisch weer terug in het fonds. Hierdoor kan er een ketting van ruilingen ontstaan waarbij de ontwikkelingsmaatschappij op sommige momenten tussen de ontwikkelingen door de gronden bezit (Van der Krabben, 2016). Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 4.4 (de spelregels).

Verder zouden deze ontwikkelingen op de bedrijventerreinen in aanmerking kunnen komen voor een financiële bijdrage vanuit het Provinciale programma 'Steengoed benutten' dat in zijn programma ruimte heeft vrijgemaakt voor het stimuleren van stedelijke herverkaveling (Provincie Gelderland, 2016). Ook is er sprake van mogelijke betrokkenheid van het Ministerie van I&M in het kader van het Nationale stimuleringsprogramma voor stedelijke herverkaveling. Mogelijk wordt het project in een later stadium overgedragen aan het Ministerie, of kan er een financiële bijdrage vanuit

de landelijke overheid worden verstrekt omdat de het Rijk met de aanleg van de op- en afrit ook een belang in het projectgebied heeft (Pol, 2016).

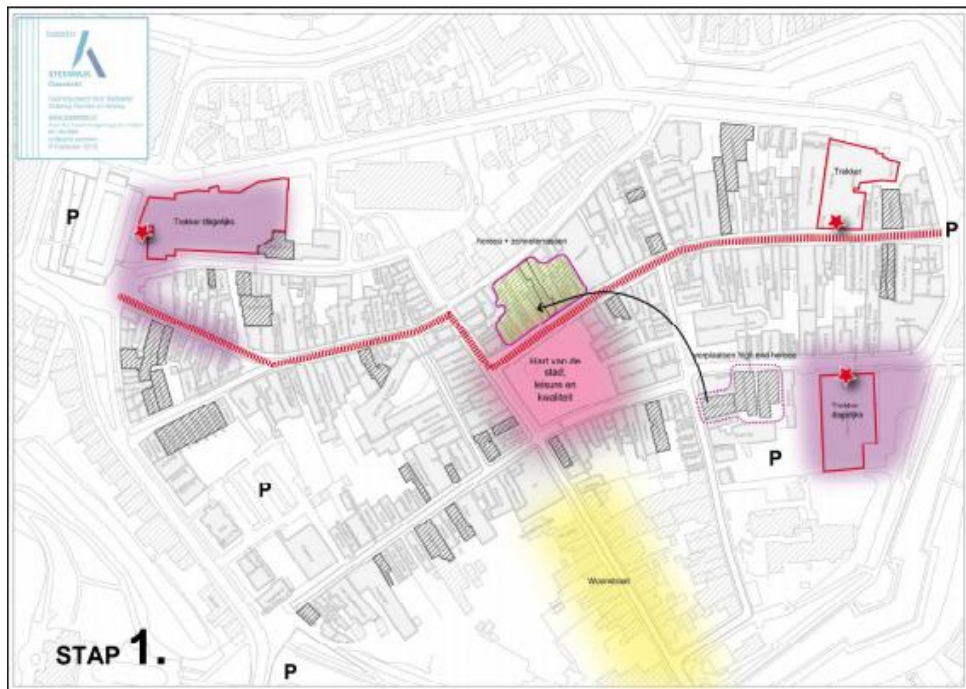
Casus Binnenstad Steenwijk

In Steenwijk wordt er bekeken of stedelijke herverkaveling een mogelijkheid is voor het vitaal houden van de binnenstad. Er is een overaanbod aan vierkante meters met name in de detailhandel. De gemeente Steenwijkerland wil zich inzetten voor meer sfeer en beleving in het centrum door het centrum wat compacter te maken. Vanwege de leegstand wordt bekeken welke mogelijkheden stedelijke herverkaveling kan bieden voor het compacter maken van het centrum en het clusteren van functies (Sturre, 2016).



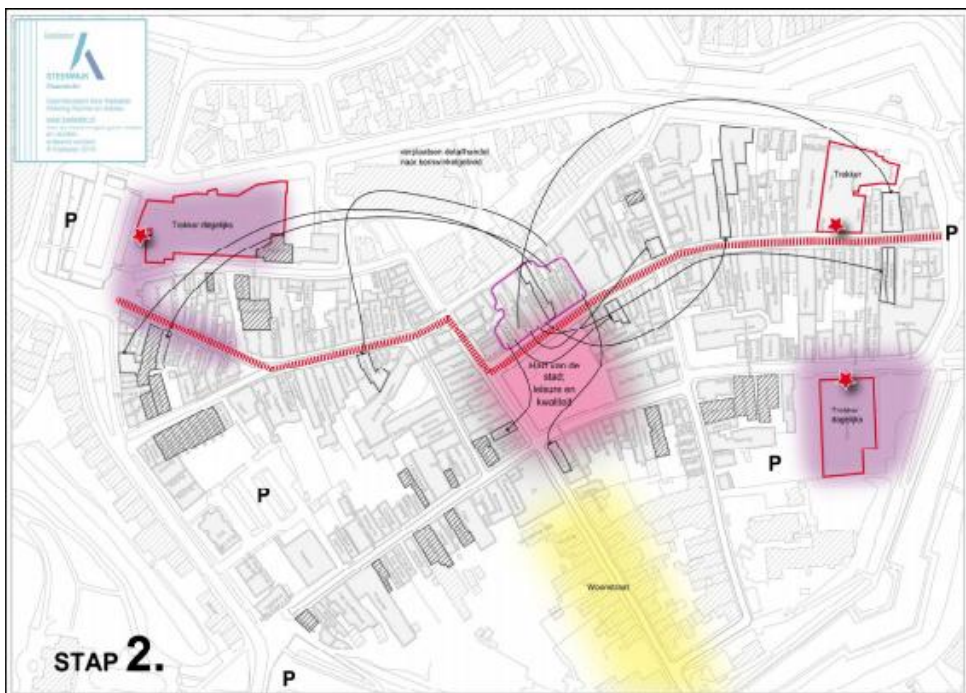
Figuur 17: leegstaande winkelpanden in het centrum van Steenwijk (Brand & Kuijer, 2016)

Er zijn nog geen concrete ruilplannen waar al overeenstemming bereikt is om de problemen met leegstand aan te pakken. Er is wel een advies geschreven door het Kadaster, waar de gemeenteraad nog een besluit over moet nemen. In dit document worden een aantal uitgangspunten beschreven voor herverkaveling: zoals het concentreren van de horeca op de markt en het realiseren van een compacter winkelgebied. In dit rapport staat hoe het met een groot aantal ruilbewegingen mogelijk is om de leegstand in de aanloopstraat naar het centrum aan te pakken. Dit zijn puur theoretische mogelijkheden om te kijken of er ruilbewegingen mogelijk zijn (Sturre, 2016). In Figuur 18 wordt de eerste stap van het advies van het Kadaster weergegeven.



Figuur 18: Hoogwaardige horeca verhuizen naar markt (Brand & Kuijer, 2016)

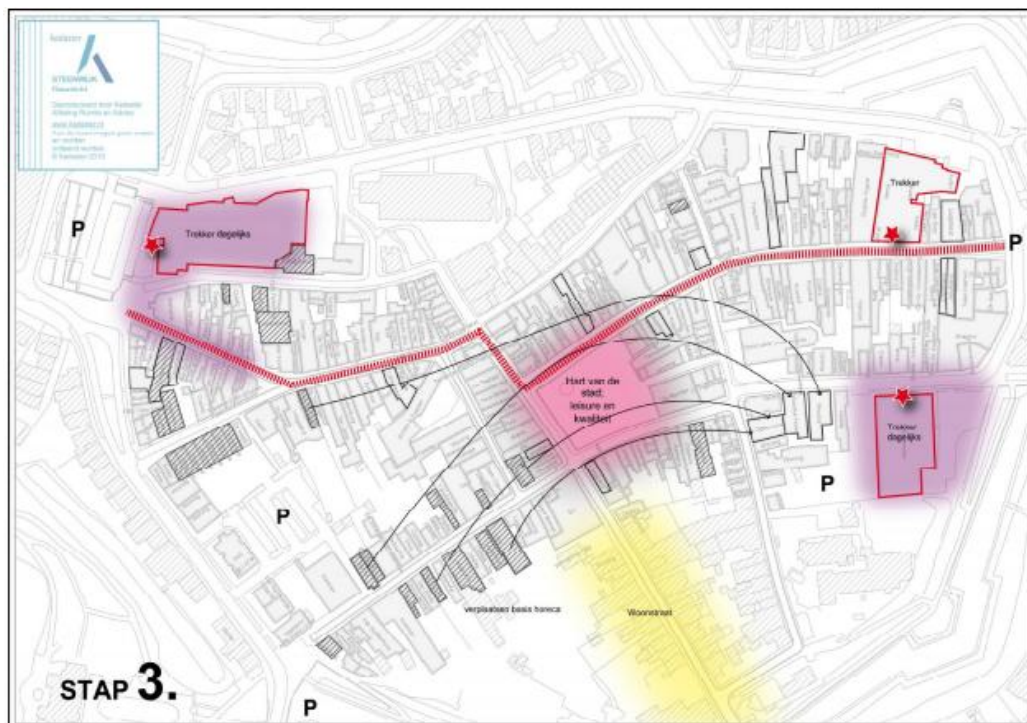
In de Scholestraat en Molenstraat zitten drie hoogwaardige horecazaken. Deze passen beter bij het profiel van de Markt. Deze zaken kunnen worden verplaatst naar de noordkant van de markt. Hier heerst op dit moment een beperkte leegstand. Voor de horecazaken is het voordeel dat ze aan een drukker aanloopstraat gevestigd zullen zitten en een zonneterras kunnen aanleggen. Hierdoor zijn deze horeca gelegenheden meer aantrekkelijk voor de consumenten. Met de extra omzet die de horecazaken zullen gaan genereren kan de hogere vierkante meterprijs aan de Markt worden betaald (Brand & Kuijer, 2016).



Figuur 19: verhuizing van modewinkels naar leegstaande panden in kernwinkelgebied (Brand & Kuijer, 2016)

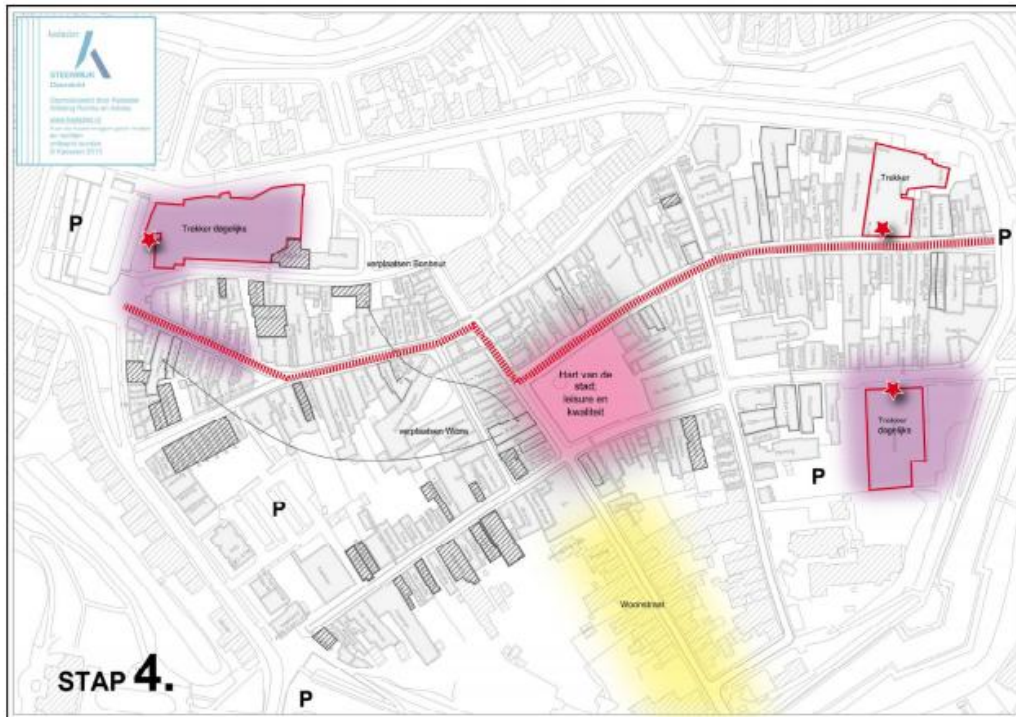
Omdat er niet genoeg ruimte is om de horecazaken aan de noordkant van de markt te accommoderen zullen de huidige (mode)winkels die nu op deze locatie gevestigd zitten, moeten verplaatsen naar leegstaande panden in het kernwinkelgebied. Hiermee wordt de leegstand in het kernwinkelgebied voor een groot deel opgelost. Het voordeel voor de winkeliers is dat ze een lagere grondprijs kunnen betalen en dat ze dicht bij de grote parkeerterreinen gevestigd zitten (Brand & Kuijer, 2016).

Op de locaties aan de Scholestraat en Molenstraat waar leegstand is ontstaan door het vertrek van de horecazaken naar de markt, zullen nieuwe functies moeten komen. Door het verplaatsen van de 'basis-horeca' uit de Gasthuisstraat worden de 'pure centrumfuncties' verder geclusterd rondom de markt. Hierdoor wordt de leegstand grotendeels geconcentreerd in de Gasthuisstraat waardoor deze makkelijker kan worden omgevormd tot een woongebied. Door het uitplaatsen van de horeca ontstaat hier een aantrekkelijk woongebied waar bewoners relatief dichtbij kunnen parkeren. De verplaatsing van de horeca zorgt ervoor dat zij dicht bij een trekker in de dagelijkse sector en een parkeerterrein zitten. Waardoor ze een grotere kans hebben op meer consumenten (Brand & Kuijer, 2016).



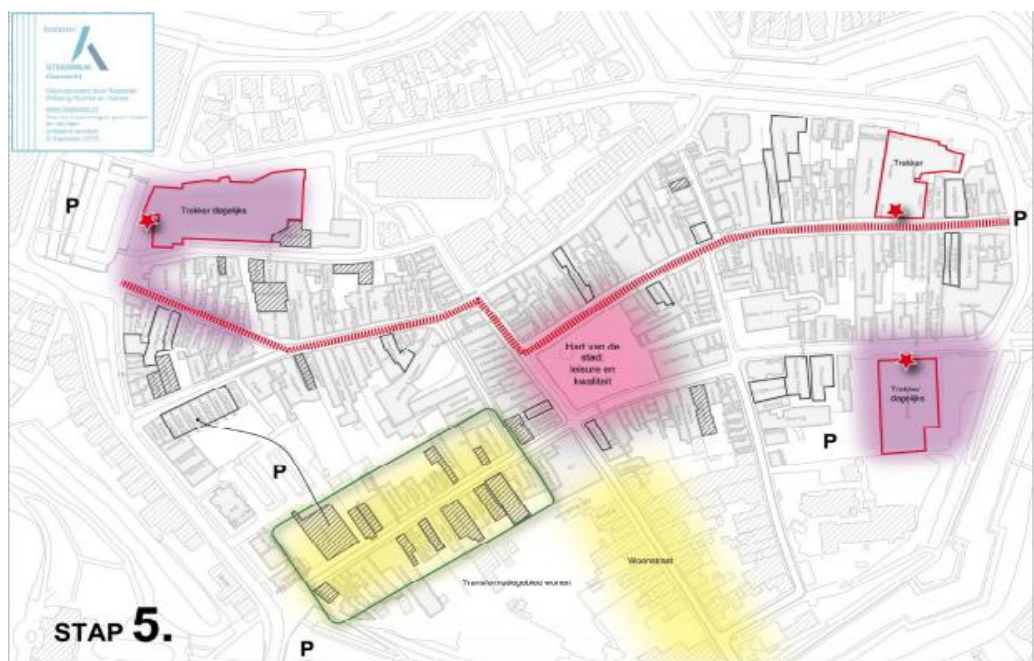
Figuur 20: Verplaatsing basishoreca voor vrijmaken woonruimte (Brand & Kuijer, 2016)

Het is de bedoeling dat Textielsupermarkt Wibra verhuist naar het uiteinde van de Woldpromenade en de woon- en lifestylewinkel Bonheur vertrekt naar het vrijgekomen pand aan de Markt. Hierdoor wordt het hoogkwalitatieve beeld aan de markt versterkt en de leegstand in Woldpromenade opgelost. De Bonheur krijgt hierdoor een centrale positie waardoor het meer aanloop zal krijgen. De Wibra komt dicht bij de Albert Heijn die als trekker functioneert, ligt het dichtbij een parkeerterrein en is de vierkante meter prijs lager dan aan de markt (Brand & Kuijer, 2016).



Figuur 21: Verplaatsing Wibra en Bonheur (Brand & Kuijer, 2016)

De baliefuncties aan de Gasthuisstraat worden verplaatst naar het nieuwe, grotendeels leegstaande pand aan de zuidkant van de Korte Woldpromenade. De gasthuisstraat kan daardoor herontwikkeld worden tot woonstraat. Een kansrijke doelgroep wordt gevormd door ouderen die dichtbij de dagelijkse voorzieningen willen wonen. Het Pand van de ABN Amro zou ook getransformeerd kunnen worden naar een zorgfunctie (Brand & Kuijer, 2016).



Figuur 22: verhuizing ABN AMRO (Brand & Kuijer, 2016)

Dit advies is inmiddels financieel vertaald. Hierbij wordt er gekeken naar wat de inbrengwaarde is, hoe de te maken kosten worden verdeeld en of er sprake is van een te kort of een positief resultaat. Idealiter moet een businesscase sluitend zijn, maar voor de binnenstad van Steenwijk gaat dit niet lukken. Er zit een fors tekort op de businesscase. Om deze reden wordt er aan knoppen gedraaid om

te kijken hoe dit te kort kan worden opgevangen (Sturre, 2016).

De gemeente heeft als een van de weinige gemeente ook financiële middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het instrument. Het gaat hierbij om een fonds om het verlies dat wordt geleden op de businesscase te compenseren. Het verlies dat geleden wordt gaat om 7 ton. De gemeente heeft zelf drie tot vier ton in dit fonds gestoken. Daarnaast wordt er geprobeerd om financiële middelen bij de Provincie los te trekken. Dit wordt dan gebruikt om een fonds te vormen om de tekorten te dekken en de onrendabele top van projecten te financieren (Sturre, 2016). Hier staat tegenover dat eigenaren moeten meewerken en mogelijk moeten afboeken. Als eigenaren bereid zijn om mee te doen is de gemeente bereid om de onrendabele top van projecten te financieren, of een lening te verstrekken, of een garant stelling mogelijk te maken. Mogelijk kan de gemeente ook rekenen op bijdragen vanuit het Ministerie van I&M omdat de mogelijkheid bestaat dat het project onder het nationale stimuleringsprogramma gaat vallen (Sturre, 2016).

Casus Binnenstad Nijverdal

Met name het bouwblok aan de Noordwant van de Grotestraat biedt mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling. Het gaat hierbij om een verouderd bouwblok uit de jaren 60. Door een gezamenlijke aanpak moet de veroudering van het bouwblok worden tegengegaan. Stedelijke herverkaveling wordt gezien als een mogelijk middel dat kan worden ingezet. Het toepassen van stedelijke herverkaveling is geen doel op zich. Broekhuis en Rijs advisering is als onafhankelijke partij door de gemeente Hellendoorn ingehuurd om de processen van co- creatie te begeleiden om herontwikkeling van het centrum mogelijk te maken. Het mogelijk toepassen van stedelijke herverkaveling bij het bouwblok maakt onderdeel uit van dit proces (Broekhuis, 2016). Enerzijds spelen hier positieve ontwikkelingen zoals het toenemende aantal passanten vanwege de nieuwe stationsomgeving en de afname van de verkeersintensiteit vanwege het omleggen van de N35. Hierdoor is de oversteekbaarheid van de Grotestraat drastisch verbeterd. Anderzijds worden de huidige gevelwand en het winkelaanbod als negatief beoordeeld. Hier doen zich mogelijkheden voor om nieuwe winkels te vestigen of bestaande winkels een beter gebruiksoppervlak te geven. Op basis van deze mogelijkheden die deze situatie biedt voor stedelijke herverkaveling is een schets ontwikkeld voor het bouwblok. Hierbij wordt er uitgegaan van een herinrichting van de Grotestraat en wordt er ingespeeld op het groeiende aantal passanten vanwege het nieuwe station. De grote straat zal worden omgebouwd tot een weg voor uitsluitend langzaam verkeer, waarbij er wordt geïnvesteerd in de beleevingswaarde door een stijlvollere bestrating, meer groen en renovatie van gevels bij de omliggende bebouwing. In deze schets zijn er appartementen toegevoegd boven de nieuwe te vestigen winkels. Daarnaast kunnen er woningen worden gebouwd ter oriëntatie op het station. Met dit plan is het de bedoeling om het verouderde gebied op te waarderen en veroudering tegen te gaan. De gemeente Hellendoorn houdt zich bezig met het inrichten van de openbare ruimte (transformatie grote straat). Er wordt een actieve rol van private partijen verwacht bij de ontwikkeling van nieuwe panden en het transformeren van de gevels bij het bouwblok. Dit biedt mogelijkheden om een ontwikkeling van het vastgoed te realiseren. (Expertgroep provincie Overijssel , 2016; Broekhuis, 2016).

Hegeman B.V. is een ontwikkelende partij die ook vastgoed in het gebied bezit. Zij hebben op eigen initiatief een stedenbouwkundig architect ingehuurd die een schets heeft gemaakt voor de toekomstige ontwikkelingen in het plangebied. Deze partij is bereid om te investeren zodat er een ontwikkeling van het bouwblok mogelijk gemaakt kan worden. Zij kunnen dit echter niet alleen en zijn afhankelijk van de medewerking van de andere vastgoedeigenaren in het gebied. Op dit moment hikken de betrokken private partijen tegen de investeringen aan die gemaakt moeten worden om het

plan uit te voeren. Struikelblok voor de doorgang van het project is dat voor de private partijen het rendement voor de gemaakte investeringen op een voor hen te lange termijn gerealiseerd kan gaan worden. Er kan geen functie worden bedacht die binnen een voor de private partijen geaccepteerde termijn tot waardecreatie kan leiden. De opbrengstpotentie in het gebied is kennelijk te laag en maakt het niet interessant voor private partijen om initiatief te tonen. Een factor die hierbij meespeelt is dat er eigenaren zijn die al wat ouder zijn. Vanwege een naderend pensioen zijn investeringen die niet op relatief korte termijn aantrekkelijk zijn, niet interessant voor deze partijen (Broekhuis, 2016; Hegeman, 2016).

De gemeente heeft aangegeven niet financieel bij te dragen aan vastgoedontwikkelingen. Zij beperken zich tot investeringen in de openbare ruimte. Broekhuis en Rijs advisering probeert nog wat financiële middelen bij de provincie Overijssel los te trekken om de businesscase sluitend te krijgen. Het is nog niet zeker of dit gaat lukken. Hegeman en Broekhuis zijn beiden niet positief over kansen voor ontwikkeling van het bouwblok.



Figuur 23: Huidige situatie bouwblok Grotestraat (Google Maps)



Figuur 24: Schets ontwikkeling Grotestraat en bouwblok (IAA Architecten, 2016)

4.3.4 Waardecreatie

Door het inzetten van middelen zoals geld, grond instrumenten, kennis, beleidsprogramma's in een netwerk of coalitie kan er een programma ontwikkeld worden voor stedelijke herverkaveling dat een meerwaarde heeft. Vaak ontstaat die meerwaarde vanuit functieverandering, of een verbetering van de vestigingslocatie, waardoor de investeringen die gemaakt moeten worden op termijn weer terug kunnen worden verdiend (Kuijer, 2016).

In sommige situaties zoals bij leegstand in binnensteden is het eigenlijk onmogelijk om een plus te creëren. In de binnenstad zit veel detailhandel wat een hogere waarde heeft dan woningbouw en andere functies. Dit betekent dat er in binnensteden bijna standaard moet worden afgeboekt op de waarde van het vastgoed. Er kan in principe dus geen positieve businesscase ontstaan bij herstructurering van binnensteden (Sturte, 2016).

De afweging die moet worden gemaakt is of de reële waarde van leegstaande panden nog wel zo hoog was als voorheen. Veel binnensteden hebben te maken met leegstand, bij leegstaande panden is de reële waarde lager. Als blijkt dat zo'n pand nooit meer gevuld zal worden met detailhandel wat is dan nog de reële waarde? Dan moet er een afweging worden gemaakt om af te boeken met bijvoorbeeld een woonfunctie (Sturte, 2016).

Idealiter moet er een plus zitten in de businesscase om stedelijke herverkaveling aantrekkelijk te maken voor grondeigenaren, maar in sommige gevallen is dat niet mogelijk. In deze gevallen zullen partijen tot innovatieve oplossingen moeten komen zoals het combineren van instrumenten (Kuijer, 2016; Gijsendorffer, 2016; Sturte, 2016). Hier zijn al ideeën voor In Zevenaar en Steenwijk door mogelijkheden voor fondsvorming te gebruiken om tekorten te dekken.

Waardecreatie is dus niet alleen het creëren van een positieve businesscase. Waardecreatie kan ook het beperken van verlies inhouden. Hierbij is het afzetten van de huidige situatie tegen mogelijke toekomstige scenario's van belang (Kuijer, 2016; Lenferink, 2016).

Door aan grondeigenaren de meerwaarde van de initiatieven en programma's duidelijk te maken en de grondeigenaar uit te leggen wat een herverkaveling op termijn voor hem kan betekenen, kan het draagvlak voor de toepassing van het instrument worden vergroot. Een goede programmering en het hebben van een heldere ruimtelijke visie, is dus noodzakelijk om waardecreatie mogelijk te maken en om daarmee draagvlak te creëren (Kuijer, 2016).

4.4 Spelregels bij stedelijke herverkaveling

In deze paragraaf staan de spelregels die van toepassing zijn bij de implementatie van stedelijke herverkaveling centraal. Bij spelregels kan in eerste instantie worden gedacht aan de wettelijke regelgeving die op dit instrument van toepassing gaat zijn. Zoals eerder vermeld treedt er via een aanvullingswet grondeigendom in de omgevingswet die in 2019 van kracht wordt, een wettelijke regeling in werking. Deze regels kunnen worden gezien als formele regels. Naast deze wettelijke regeling kan er bij het inzichtelijk maken van de spelregels worden gedacht aan de onderlinge afspraken die betrokken partijen onderling maken, ter aanvulling op deze wettelijke regeling. Deze spelregels zouden kunnen worden gezien als informele regels. De verdeling van kosten en baten kan een voorbeeld zijn van onderlinge afspraken tussen betrokken partijen die als informele regels kunnen worden beschouwd. In feite geven de spelregels de grenzen van het beleidsarrangement weer en maakt het de verhouding tussen betrokken partijen inzichtelijk. Op basis van de spelregels kan worden bekeken welke partijen geschikt zijn om mee te doen, hoe problemen worden aangepakt en hoe er tot beslissingen worden gekomen. De spelregels geven een indicatie van het gewenste en legitieme gedrag van de betrokken partijen weer.

4.4.1 Gemaakte spelregels op nationaal niveau

Op dit moment bestaat er zoals gezegd geen wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling. Deze wettelijke regeling zal pas in 2019 bij het intrede van de omgevingswet van kracht gaan. Op dit moment biedt het Burgerlijk Wetboek wel mogelijkheden om met kavels te ruilen. Deze mogelijkheden in de huidige situatie zijn niet altijd toereikend en kennen verschillende nadelen. De belangrijkste nadelen hebben betrekking op de hoge kadastrale, notariële en belastingtechnische kosten die gemoeid gaan met herverkaveling in de huidige juridische context. Via het Burgerlijk Wetboek zijn er twee mogelijkheden om een ruil mogelijk te maken.

Huidige regeling kavelruil

Een kavelruil kan binnen de huidige regelgeving enerzijds plaatsvinden door een ruilovereenkomst volgens artikel 7 tot 49 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek af te sluiten. De Bepalingen die Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek aan deze constructies stelt zijn hierop van toepassing. Anderzijds kan ruil worden georganiseerd door middel van een juridische entiteit waarin eigenaren hun onroerende zaken inbrengen en na de herverdeling weer uitnemen (Rijksoverheid, 2016).

Voor het wijzigen van een kavelindeling in een gebied is een bijzondere vorm van ruil nodig. Hierbij gaat het om een ruil waarin niet altijd sprake is van wederkerigheid, maar waar partijen ook onroerende zaken aan elkaar doorgeven. Deze meerpartijen ruil is op basis van het Burgerlijk Wetboek erg ingewikkeld omdat er niet meerdere ruiltransacties in één overeenkomst kunnen worden gedaan. In combinatie met het hoge administratieve en juridische kosten die bij een ruilovereenkomst komen kijken, kan dit leiden tot lange procedures. Met een meerpartijen ruil gaan hoge transactiekosten gepaard zoals belastingen, notariële kosten en kadastrale kosten. Dit geldt ook voor een meerpartijen ruil die een aantal elementen bevat van een koopovereenkomst. Hierdoor is er geen garantie dat partijen hun plannen kunnen uitvoeren. Koop en ruiltransacties zullen nauw met elkaar samenhangen en op het moment dat een transactie niet door kan gaan, kan dat tot gevolg hebben dat de overeenkomst moet worden ontbonden.

Met een ruil die tot stand komt door middel van vorming van een gemeenschap gaan ook hoge kosten gepaard. In deze gevallen zullen de partijen hun vermogen in de gemeenschap brengen en een vennootschap of stichting oprichten waarbinnen de herverkaveling tot stand wordt gebracht. Hierbij moeten eigenaren rekening houden met fiscale lasten en exploitatiekosten. Voor partijen die alleen onroerende zaken willen ruilen kan het onaantrekkelijk zijn dat ze met andere partijen

overeen moeten komen en aansprakelijk zijn voor eventuele verliezen van de vennootschap. Ruil via een juridisch samenwerkingsverband is daarom alleen aantrekkelijk voor grootschalige en langjarige projecten waarbij er sprake is van hoge kosten en partijen alleen door samen te werken het te wensen resultaat kunnen bereiken. Het is minder aantrekkelijk voor kortlopende kleinschalige projecten waarbij partijen onafhankelijk van elkaar hun plannen willen realiseren (Rijksoverheid, 2016).

De toekomstige regeling voor stedelijke kavelruil

In de toekomstige wettelijke regeling die van kracht wordt in 2019 in de nieuwe omgevingswet, wordt stedelijke herverkaveling als volgt omschreven:

‘De overeenkomst waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis afspraken maken over het ruilen van in het stedelijk gebied gelegen onroerende zaken en het eventueel wijzigen van de beperkt zakelijke rechten die daarop rusten’ (Rijksoverheid, 2016, p.111).

Deze regeling voor stedelijke kavelruil is een afgeleide van de regeling voor ‘ruilverkaveling bij overeenkomst’ van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Voor het stedelijk gebied is geprobeerd om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij deze regeling. Stedelijke kavelruil stelt grondeigenaren in staat om kavels te ruilen en op die manier problemen op te lossen die worden veroorzaakt door onhandige positionering van kavels of leegstand. De regeling gaat uit van minimaal drie eigenaren die grond willen ruilen en moet in de nieuwe situatie minimaal twee eigenaren met grondbezit overhouden. Hierbij moet er op vrijwillige basis tot een ruilplan en uiteindelijk een ruilvereenkomst tussen publieke en private partijen worden gekomen. In de openbare registers van het Kadaster wordt dit verwerkt. Wanneer de ruilvereenkomst door het kadaster in de registers is verwerkt, rust er een zakelijke regeling op de overeenkomst. Hierdoor zijn ook toekomstige eigenaren die de grond hebben gekregen door overdracht of verjaring gedwongen om zich aan de ruilvereenkomst te houden. Buiten het ruilen van gronden kunnen er in de overeenkomst ook afspraken worden gemaakt over de verdeling van kosten en baten en de uit te voeren taken en werkzaamheden (Rijksoverheid, 2016).

Het kan voor grondeigenaren aantrekkelijk zijn om grenzen van gronden te herschikken of vastgoed of grond te ruilen. Met name voor gebieden die kampen met leegstand kan stedelijke herverkaveling bijdragen aan de herstructurering en ontwikkeling van gebieden. Het instrument kan worden gebruikt om winkelgebieden te concentreren en vrijkomende ruimten in te vullen met andere functies. Daarnaast biedt stedelijke herverkaveling voor lokale overheden mogelijkheden om een faciliterend grondbeleid uit te voeren. De gemeente heeft hierbij een ondersteunende rol in het proces. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor eventuele wijzigingen in het omgevingsplan en de invulling van openbare ruimten. Daarnaast kan de gemeente kavelruil ondersteunen door het verlenen van vergunningen, het inzetten van andere instrumenten die een ruilverkaveling mogelijk kunnen maken en door een deel van de kosten om tot een ruilplan te komen voor zijn rekening nemen (Rijksoverheid, 2016).

De regeling kent geen afdwingbare mogelijkheid om tot een kavelruil te komen. Als een ruilverkaveling niet door kan gaan doordat een grondeigenaar niet wenst mee te werken, kan er een beroep worden gedaan op andere instrumenten zoals de onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht. Door de mogelijkheid om deze instrumenten in te zetten wordt de gemeente ook een ontwikkelende partij met privaat grondbezit. Stedelijke herverkaveling behoort niet tot het instrumentarium van het bevoegd gezag, maar kan naar eigen behoefte worden ingezet door grondeigenaren. Het blijft wel de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om te beoordelen of

bouwplannen binnen het omgevingsplan passen. Als de herontwikkelingsplannen niet passen binnen het omgevingsplan kan de ruilverkaveling alleen doorgaan als het omgevingsplan wordt gewijzigd (Rijksoverheid, 2016).

Er is overigens wel discussie gevoerd in het politieke debat over een verplichte regeling van stedelijke herverkaveling, waarbij een dwarsligger kan worden gedwongen om deel te nemen aan de ruilverkaveling. Hier bleek politiek gezien geen draagvlak voor te zijn. Het wordt op dit moment gezien als een te grote inbreuk op het eigendomsrecht, waar in Nederland veel waarde aan wordt gehecht (Aquarius, 2016). Het feit dat er voorlopig nog geen verplichte regeling voor kavelruil komt is nog geen gemiste kans. Met een vrijwillig instrument wordt er in 2019 een eerste stap gezet, waarbij onteigening kan worden gezien als de eerder besproken ‘stok achter de deur’. Als op de langere termijn alsnog blijkt dat er behoefte is aan een gedwongen regeling kan er een nieuwe discussie worden gevoerd over de noodzaak hiervan. Ook in het landelijk gebied is er ooit in eerste instantie gekozen voor een vrijwillige regeling. Toen bleek dat resultaten uitbleven is er alsnog voor een verplichte regeling gekozen (Kuijer, 2016).

Stedelijke herverkaveling maakt het dus mogelijk om gronden te ruilen in stedelijke gebieden. Ook partijen die geen gronden maar wel geld inbrengen kunnen meedoen in de overeenkomst. Partijen kunnen ook uittreden tegen een redelijke vergoeding van ingebrachte kavels. De regeling is van toepassing binnen de bebouwde kom. Buiten de bebouwde kom wordt de regeling voor kavelruil in het landelijk gebied van kracht. Het onderscheid wordt gemaakt omdat de regelingen verschillen wat betreft de doelstelling en behandeling van overdrachtsbelasting. In het landelijk gebied geldt bij kavelruil een vrijstelling van overdrachtsbelasting. Mocht blijken dat het wenselijk is dat dit voor het stedelijk gebied ook geldt, kan er op termijn alsnog een regeling worden opgesteld die dit mogelijk maakt (Rijksoverheid, 2016).

Wijzigingen van de nieuwe regeling ten opzichte van de oude regeling

De wettelijke regeling voor (vrijwillige) stedelijke herverkaveling die in 2019 in werking treedt zal een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie met zich meebrengen. In tegenstelling tot de huidige situatie zal het met de komst van de vrijwillige regeling voor stedelijke herverkaveling makkelijker zijn om het instrument voor kleinschalige gebiedsontwikkelingen in te zetten. Bij de vrijwillige regeling voor stedelijke herverkaveling is het mogelijk om meerdere ruiltransacties in één ruilovereenkomst mogelijk te maken. Hierdoor wordt het niet alleen gemakkelijker om te ruilen met minder langlopende procedures, maar wordt het ook financieel gezien aantrekkelijker om te ruilen vanwege belastingvoordelen en mindere transactiekosten. Stedelijke herverkaveling is een instrument voor private partijen waarmee ze gezamenlijk kunnen beslissen om het in te zetten. Een dergelijk instrument was er nog niet waardoor de overheid minder vaak een actief grondbeleid hoeft te voeren. Verder wordt het voor eigenaren aantrekkelijker om te investeren in bouwplannen doordat ook eventuele nieuwe eigenaren zich aan de ruilovereenkomst moeten houden. Daarnaast kan het instrument bijdragen aan het selectiever inzetten van actief grondbeleid van gemeenten, namelijk in de gebieden waar eigenaren het zelf niet afkunnen. Stedelijke herverkaveling kan ook bijdragen aan het verminderen van de kans op grootschalige stedelijke herontwikkelingstrajecten, doordat eigenaren zelf de kans krijgen om hun gronden te ontwikkelen. Hierdoor kan het een stimulans vormen voor de ontwikkeling van organische gebiedsontwikkeling. (Rijksoverheid, 2016).

4.4.2 Spelregels op Provinciaalniveau

De wettelijke regeling vormt het spelregelkader dat op nationaal niveau gevormd wordt. Naast deze formele spelregels, komen er ook nog spelregels bij de toepassing van stedelijke herverkaveling op provinciaal niveau kijken. Tenslotte biedt de toekomstige wettelijke regeling veel ruimte voor initiatieven en ideeën van belanghebbende, die middels onderlinge afspraken gevormd moeten worden. Deze onderlinge afspraken kunnen worden gezien als informele spelregels. Op provinciaal niveau zullen met name organisatorische afspraken over de invulling van programma's worden gemaakt. Dit geldt ook voor gemeentelijke programma's die aansluiting moeten vinden bij het provinciale programma. Dit is al uitgebreid aan bod gekomen in het hoofdstuk met coalities en hulpmiddelen (hoofdstuk 4.2 en 4.3) Het is interessanter om te kijken welke afspraken er op lokaal niveau worden gemaakt tussen private partijen onderling en tussen private partijen en gemeenten.

4.4.3 Spelregels op lokaalniveau

De wettelijke regeling geeft de formele regels weer die voor de toepassing van het instrument gelden. In deze wettelijke regeling is er veel ruimte voor initiatief en ideeën van belanghebbenden die middels onderlinge afspraken tot stand komen. Deze onderlinge afspraken tussen betrokken partijen kunnen worden gezien als informele spelregels. Voornamelijk de partijen op lokaal niveau zullen onderlinge afspraken moeten maken over het verdelen van kosten en baten en de uit te voeren taken. Tenslotte zijn deze partijen het meest direct betrokken bij een ruilverkaveling.

Het is noodzakelijk dat de betrokken partijen op lokaalniveau gezamenlijk tot een businesscase komen om stedelijke herverkaveling toe te passen. Over het algemeen moet deze businesscase sluitend zijn. Tenslotte zijn private partijen zelf verantwoordelijk voor de financiering. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de overheden om private partijen gezamenlijk tot een businesscase te laten komen (Kuijer, 2016).

In sommige gevallen is het onmogelijk om een businesscase sluitend te krijgen als het gaat om binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. In deze gevallen kan de (lokale) overheid een afweging maken van het belang van uitvoering van het project, waardoor zij wellicht financiële middelen ten uitvoering van het project kunnen verstrekken (Expertgroep provincie Overijssel, 2016). De gemeente Steenwijkerland is een mooi voorbeeld met betrekking tot overheidsfinanciering van stedelijke herverkaveling. Zij hebben € 400.000,- beschikbaar gesteld voor een fonds waarmee de onrendabele top van het herverkavelingsproject kan worden gefinancierd. Ook private partijen en de provincie investeren in dit fonds. Voorwaarde is dat private eigenaren medewerking verlenen en hun vastgoed afboeken van detailhandelfunctie naar woonfunctie. De gemeente Steenwijkerland is hiermee een van de weinige gemeenten in Nederland die budget hebben vrijgemaakt voor de uitvoering van een herverkaveling (Sturte, 2016).

Hoe kosten en baten bij een herverkavelingsproject worden verdeeld is afhankelijk van wat partijen met elkaar afspreken. Op dit moment zijn de onderhandelingen over ruilmogelijkheden en rol en taakverdeling tussen publieke en private partijen nog in volle gang. Soms kan het nodig zijn dat een onafhankelijke partij het proces opstart. Op het moment dat een partij het zelf gaat doen, komt er al snel een eigen belang bij kijken en juist bij stedelijke herverkaveling is het gezamenlijke belang zo belangrijk (Wieland, 2016). Zonder overeenstemming kan het een langdurig proces worden.

Dat stedelijke herverkaveling tot nu toe moeilijk van de grond komt heeft te maken met de onbekendheid van het instrument. Daarnaast heeft het ook te maken met het financiële plaatje dat aan herverkaveling vastkleeft. Het is bijvoorbeeld lastig om de maatschappelijke kosten en baten bij een herverkaveling in beeld te brengen, of in beeld te brengen welke partij waar recht op heeft. Daarnaast moet er duidelijkheid zijn over wie opdraait voor de kosten (Wieland, 2016). Dit is

afhankelijk van wat de partijen met elkaar afspreken.

Dat er nog geen kavelruil heeft plaatsgevonden heeft te maken met dat het ruilen van kavels niet de eerste doelstelling is van de proefprogramma's. Vaak worden alleen de mogelijkheden verkend voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. De wetgever heeft aangegeven om een stimuleringsprogramma op te zetten waarin wordt voorgesorteerd op de wettelijke regeling waarbij er geleerd kan worden van de ervaringen die worden opgedaan. Daarnaast speelt de complexiteit van binnenstedelijke ontwikkelingen een belangrijke rol. De looptijden van dit soort projecten zijn erg groot en hier gaan gemiddeld vele jaren overheen (Kuijer, 2016).

Dit geldt ook voor het proefproject in Zevenaar. Het is een grootschalig project waarbij twee bedrijventerreinen geherstructureerd moeten worden. Het Project wordt in verschillende fasen opgedeeld omdat het te groot en omvangrijk is om het in één herverkavelingsproject te realiseren. Daarnaast zullen er andere middelen in moeten worden gezet naast stedelijke herverkaveling om het gebied tot ontwikkeling te brengen. Stedelijke herverkaveling is namelijk geen doel maar een middel (Van der Krabben, 2016).

De Radboud Universiteit heeft aan de gemeente Zevenaar voorgesteld om een ontwikkelingsmaatschappij op te richten. Hierdoor hoeft de overheid niet alleen voor de kosten op te draaien, maar kunnen private partijen en overheden investeren in een fonds om deze ontwikkelingsmaatschappij te financieren. Hierbij kan als voorwaarde worden gesteld dat publieke partijen alleen investeren onder voorwaarde van medefinanciering van private partijen. Met het geld uit het fonds kan een actief grondbeleid gevoerd worden en gronden worden verworven. Hierbij kan worden gekozen om als overheid een tussenpositie in te nemen in een herverkavelingsproces dat uit meerdere fasen bestaat. Er zijn namelijk ook situaties denkbaar dat eigenaar A in 2016 wil ruilen en eigenaar B pas in 2018. De ontwikkelingsmaatschappij kan dan tijdelijk het eigendom overnemen en op het moment dat eigenaar B ook wilt ontwikkelen, het eigendom aan eigenaar B doorverkopen. Op die manier kun je een ketting van ruilingen organiseren, waarbij de overheid er steeds even tussenzit. Hier kleeft wel een risico aan vast omdat je niet weet of eigenaar B in 2018 nog steeds wilt ontwikkelen (Van der Krabben, 2016).

Over dit soort ideeën wordt er op dit moment onderhandeld om het draagvlak voor de toepassing te vergroten. Op dit moment is de uitvoerbaarheid van stedelijke herverkaveling nog allerm minst zeker omdat de partijen zowel in Zevenaar als in Steenwijk en Nijverdal nog onderlinge afspraken moeten maken over hoe plannen gefinancierd gaan worden, wat reële opties zijn en wie waarvoor verantwoordelijk wordt gehouden. Dit geldt met name voor de afspraken tussen private grondeigenaren onderling en tussen private grondeigenaren en publieke partijen. De overheden en samenwerkingspartners vanuit de proefprogramma's zijn het over het algemeen wel eens over de meerwaarde die het instrument kan hebben. Met name de private grondeigenaren laten (nog) niet het achterste van hun tong zien en blijven vrij passief. Zij nemen over het algemeen een afwachtende houding aan en laten het initiatief bij de overheden liggen. Wat niet onlogisch is aangezien het stelsel de laatste jaren altijd top-down georganiseerd was en er sinds kort iets van private grondeigenaren wordt verwacht (Kuijer, 2016).

Er kan niet met zekerheid worden gezegd dat de initiatieven in Zevenaar, Steenwijk en Nijverdal tot uitvoering komen, aangezien er nog geen afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de ontworpen ruilscenario's. De betrokken partijen moeten er nog onderling uit zien te komen.

5. Analyse van de onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden geanalyseerd. Het theoretisch kader in het tweede hoofdstuk dient als kapstok voor de analyse van de onderzoeksresultaten. In de eerste paragraaf zullen de discoursen centraal staan die de betrokken partijen aanhangen. Vervolgens de gevormde coalities, de in te zetten hulpmiddelen en tot slot de spelregels.

5.1 Urgentie voor de toepassing van stedelijke herverkaveling

Vanuit de discoursen die spelen bij de besproken casussen zal worden geanalyseerd in hoeverre de urgentie voor het oplossen van de problemen zowel door private partijen als publieke partijen wordt gevoeld. De discoursen hebben betrekking op de rol die publieke en private partijen innemen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De rollen die publieke en private partijen innemen zijn afhankelijk van het publieke belang dat aan de gebiedsopgave kleeft en de mogelijkheden voor het creëren van een sluitende businesscase (privaat belang). Deze factoren bepalen of de urgentie wordt gevoeld bij publieke en private partijen en welke rollen de publieke en private partijen zullen innemen. Op die manier kan worden beargumenteerd welk discours zij aanhangen.

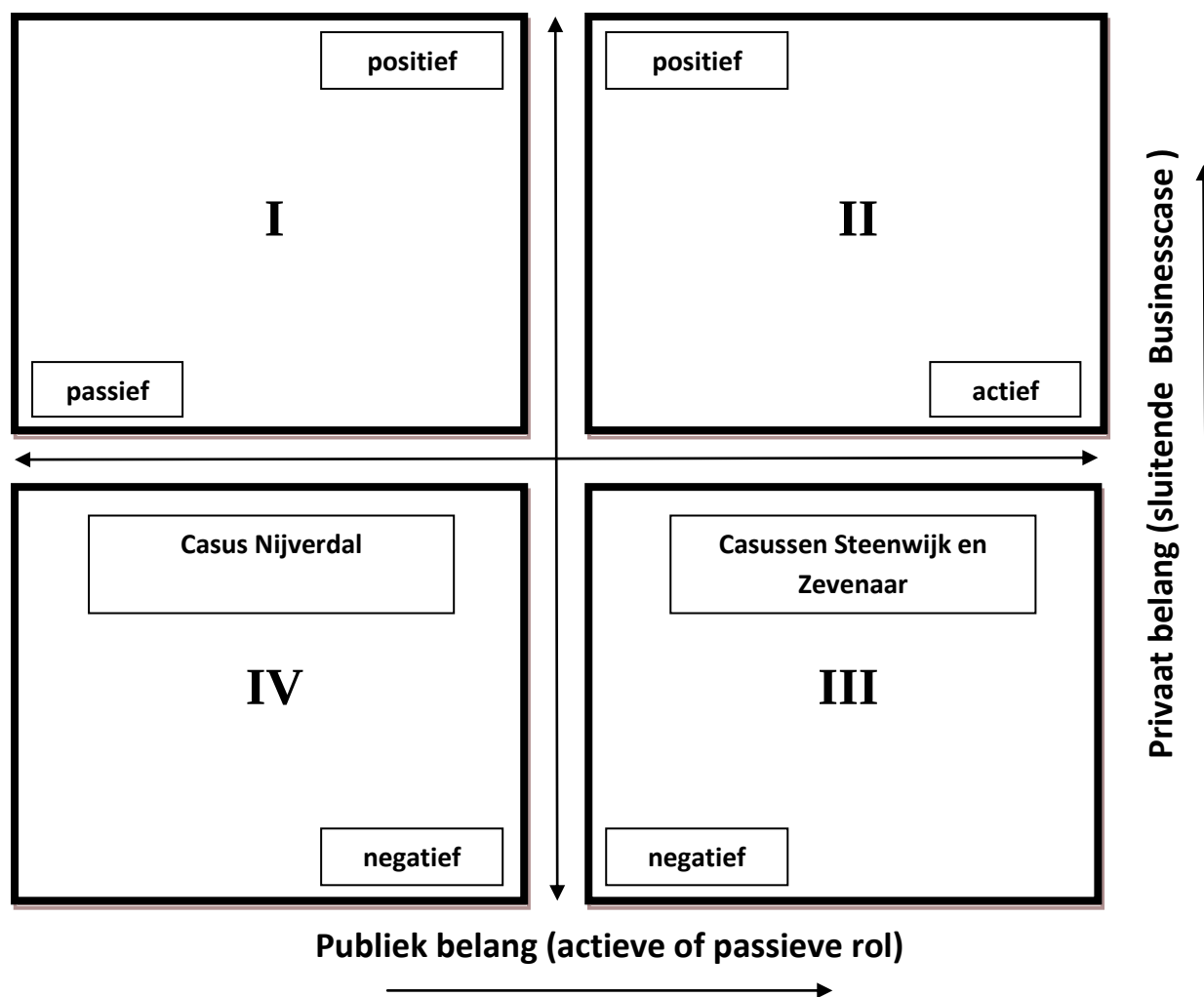
Er is een strijd gaande tussen de discoursen van de rollen die publieke en private partijen moeten innemen voor het toepassen van stedelijke herverkaveling. De wettelijke regeling is dusdanig ingericht dat publieke partijen faciliterend moeten optreden en private partijen zelf initiatief moeten nemen om het instrument toe te passen (Rijksoverheid, 2016). Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de betrokken partijen zich op dit moment niet optimaal schikken in deze rolverdeling. De initiatieven voor stedelijke herverkaveling komen voorsnog van publieke partijen en private partijen zijn nog erg afwachtend. Dit geldt min of meer voor al de beschreven casussen. Alle proefprogramma's worden geïnitieerd vanuit de overheden. Het publieke belang is over het algemeen dus groot bij de geanalyseerde casussen. Een mogelijke uitzondering is de casus in Nijverdal, waarbij de gemeente heeft gezegd niet financieel te willen bijdragen aan de herontwikkeling van het desbetreffende bouwblok ondanks dat zij initiator is van het proefprogramma en een onafhankelijke procesmanager (Broekhuis en Rijs Advisering) hebben ingehuurd om de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling te onderzoeken. Er kan dus worden getwijfeld aan de aanwezigheid van het publieke belang voor de casus in Nijverdal. De gemeente speelt geen actieve rol en is niet bereid tot een (financiële) bijdrage aan het project. Daarnaast is het privaat belang ook te klein omdat particuliere partijen er niet in slagen om een sluitende businesscase op te stellen. Op andere locaties in de binnenstad zijn er wel processen van cocreatie gestart waar de urgentie voor aanpak van de problematiek wel wordt gevoeld. Mogelijk kan er wel worden gerekend op financiële bijdrage vanuit de provincie Overijssel voor de ontwikkeling van het bouwblok, maar hier is nog geen zekerheid over. Bij de casussen in Zevenaar en Steenwijk zijn de gemeenten wel bereid om financieel te investeren. Mogelijk komen hier ook nog financiële bijdragen van de Provincies en wellicht zelfs van het Ministerie van I&M bij (Sturre, 2016; Pol, 2016; Broekhuis, 2016; Hegeman, 2016).

Vanwege het feit dat alle proefprojecten worden geïnitieerd en aangestuurd vanuit overheden kan er worden gezegd dat private partijen de herverkaveling niet alleen kunnen realiseren. Zij hebben met name financiële, organisatorische en oriënterende begeleiding nodig van publieke partijen om een businesscase (min of meer) sluitend te krijgen. Het sluitend krijgen van een

businesscase is net als de aanwezigheid van een publiek belang randvoorwaardelijk voor de slagingskansen van stedelijke herverkaveling.

Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat de casussen in Steenwijk en Nijverdal zich commiteren aan het discours dat inzichtelijk wordt gemaakt in het derde kwadrant van de door de Expert Groep Stedelijke Herverkaveling geschetste mogelijkheden. Dit betekent dat er een vrij groot publiek belang heerst bij de gebiedsopgaven, maar dat de private partijen de businesscase niet sluitend krijgen. Het slagen van stedelijke herverkaveling is in deze situatie voor een groot deel afhankelijk van publieke bemoeienis bij het initiatief (zowel financieel, als organisatorisch en oriënterend).

Het Project in Nijverdal lijkt zich in de vierde kwadrant te bevinden. Waarbij er sprake is van weinig tot geen publiek belang bij het project en daarnaast kunnen de private partijen geen sluitende businesscase overleggen. In deze situatie is er weinig slagingskansen voor de toepassing van stedelijke herverkaveling.



Figuur 25: Overzicht van de discourses die publieke en private partijen aanhangen bij de casussen (Expertgroep provincie Overijssel , 2016)

Uit bovenstaande situatie blijkt dat overheden bij de uitgelichte casussen over het algemeen hun faciliterende rol actief invullen. In twee van de drie situaties resulteert dit ook in financiële bijdragen van de overheid. In alle drie de gevallen is de overheid organisatorisch of oriënterend betrokken bij de casussen, getuige hun investeringen en onderzoek naar de mogelijkheden voor de toepassing van het instrument. Hierbij heeft de gemeente Hellendoorn bij de casus in Nijverdal besloten om hun organisatorische en oriënterende taak uit te besteden aan een onafhankelijke procesmanager (Broekhuis en Rijs advisering). De overheden hangen dus een discours aan waarbij zij op een actieve manier proberen om stedelijk herverkaveling te stimuleren. Alleen voor de casus in Nijverdal kan het aanhangen van dit geschetste discours in twijfel worden getrokken. Hier is de overheid relatief passief. Dit duidt op een laag publiek belang bij voor ontwikkeling van het bouwblok. De ontwikkeling van het bouwblok wordt dus gezien als een probleem voor de private partijen. De private partijen kunnen echter geen sluitende businesscase overleggen waardoor er kan worden getwijfeld aan het private belang voor ontwikkeling van het bouwblok. Zowel publieke als private partijen lijken in Nijverdal te accepteren dat de oplossing van de problematiek geen stedelijke herverkaveling is. Hiermee houden zij het discours aan dat in het vierde kwadrant geschetst wordt. Dit houdt in dat zowel publieke als private partijen passief handelen en dat ze accepteren dat er een andere oplossing moet worden gezocht om de problematiek aan te pakken.

Voor alle drie de casussen geldt dat private partijen een afwachtende houding aannemen. Zij zijn dus vooralsnog niet initiatiefnemend. In het ideale discours voor de toepassing van stedelijke herverkaveling is dit wel het geval omdat stedelijke herverkaveling het meeste kans van slagen heeft bij een privaat initiatief. Dat private partijen vooralsnog niet mee willen gaan in dit discours kan worden verklaard doordat in geen van de drie casussen een sluitende businesscase gecreëerd kan worden. Private partijen zijn afhankelijk van publieke investeringen in de realisatie van de projecten.

Over het algemeen zijn zowel publieke en private partijen het eens over de noodzaak van de aanpak van problemen met betrekking tot leegstand, versnipperd grondeigendom en veroudering van vastgoed. De urgentie om iets aan deze problemen te doen wordt zowel door publieke als private partijen 'gevoeld'. Dit was in eerste instantie ook het geval bij de casus in Nijverdal waar de mogelijkheden voor het instrument zijn onderzocht. Dat dit initiatief dreigt te mislukken ligt voornamelijk aan het niet kunnen realiseren van een toekomstscenario dat private eigenaren voldoende overtuigd om deel te nemen aan herverkaveling. Zij hikken tegen de investeringskosten aan en de terugverdiencapaciteit van de ontwikkelde plannen duurt voor hen te lang. Dit heeft niet zozeer te maken met de onwil om iets aan de problematiek te doen, maar meer met de beperkte mogelijkheden die zij zien om iets positiefs uit een lastige situatie te halen.

Dit betekent dat in twee van de drie uitgelichte casussen het instrument stedelijke herverkaveling kan bijdragen aan de oplossing van de problematiek. De belangrijkste opvolgende vraag voor de toepassing van het instrument is of er ook daadwerkelijk draagvlak is om dit instrument toe te passen. Met andere woorden is het belangrijk om inzichtelijk te maken hoe partijen tegen de toepassing van dit instrument aankijken. Ondanks dat er urgentie is om problemen aan te pakken wil dit nog niet wil zeggen dat er ook draagvlak is voor stedelijke herverkaveling. Er bestaan immers ook andere instrumenten die mogelijk meer effect zullen sorteren. In de volgende paragraaf staan de coalities die worden gevormd centraal. Naar aanleiding hiervan kan worden gezegd in hoeverre er ook daadwerkelijk draagvlak is voor het instrument.

5.2 Draagvlak voor de toepassing voor stedelijke herverkaveling

Uit de beschrijving van de partijen die betrokken zijn bij stedelijke herverkaveling blijkt dat er verschillende proefprogramma's gestart zijn. De organisatie van deze programma's loopt onafhankelijk van elkaar. Toch is er ook enige overlap in te ontdekken. Bij sommige projecten zoals in Zevenaar en Steenwijk is er sprake van mogelijke betrokkenheid van het Nationale Stimuleringsprogramma van het Ministerie van I&M. Daarnaast is het Kadaster bij alle proefprogramma's op een bepaalde manier betrokken in het proces en hebben een adviserende rol.

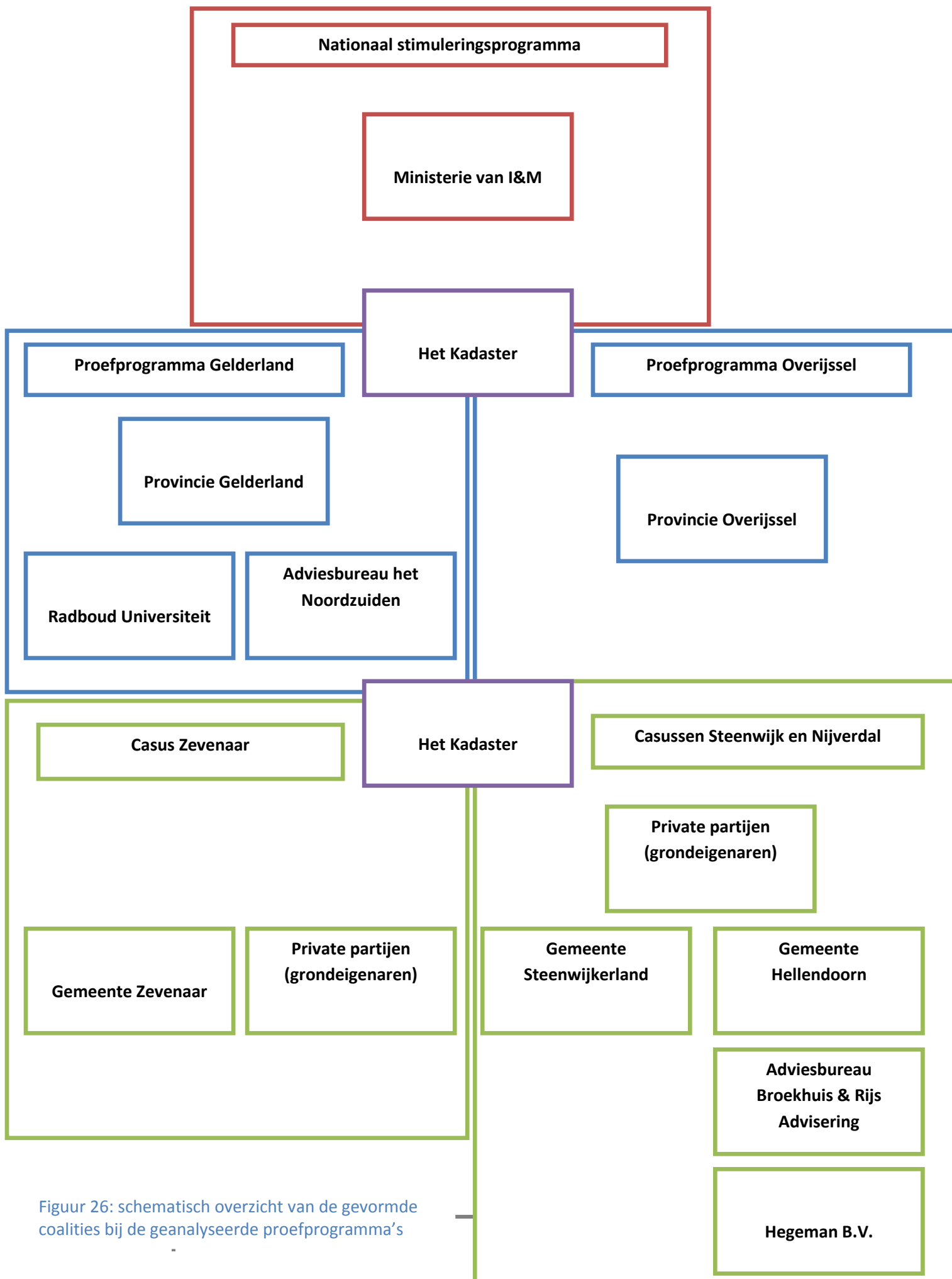
Verschillende publieke en private partijen verzamelen zich rondom initiatieven waar herverkaveling een rol speelt om de mogelijkheden voor dit instrument te bekijken. Over het algemeen zijn dit partijen die overeenkomende belangen hebben. Zij zijn het eens over de noodzaak van een herontwikkeling. De partijen die zich rondom de initiatieven clusteren worden schematisch weergegeven in Figuur 26.

Op dit moment zijn de partijen bij alle drie de casussen nog in onderhandeling over het te doorlopen proces en welke rollen ze moeten innemen. Dit gebeurt op basis van globale herverkavelingsscenario's die voor de casussen zijn ontworpen (Sturre, 2016; Pol, 2016). Wat vast staat is dat partijen tot een overeenstemming moeten komen en dat ze hierdoor elkaars belangen moeten kunnen accepteren. De partijen zullen elkaar iets moeten gunnen. Als dit niet gebeurt zijn de initiatieven niet erg kansrijk (Sturre, 2016; Brand & Kuijer, 2016; Broekhuis, 2016).

De overheden en de partijen die in opdracht van overheden aan deze projecten werken, werken nauw met elkaar samen en zijn het over het algemeen eens over wat er met het gebied moet gebeuren. Voor private grondeigenaren ligt dit anders. In de meeste gevallen nemen zij nog een passieve rol in. Op dit moment is er nog nergens sprake van concrete plannen die uitgevoerd kunnen worden. Dit heeft te maken met dat het niet eenvoudig is om de meerwaarde van het instrument aan private partijen duidelijk te maken. In sommige gevallen is het lastig om de grondeigenaren te overtuigen van de baten die het in de toekomst zouden kunnen opleveren. Tenslotte zal er eerst geïnvesteerd moeten worden om op termijn van de herverkaveling te kunnen profiteren. Vanwege het feit dat een uitvoering nog nergens zeker is, omdat er sprake is van langdurige en ingewikkelde onderhandelingsprocessen, zijn grondeigenaren nog erg afwachtend (Brand & Kuijer, 2016).

Om het draagvlak bij deze partijen te kunnen vergroten zullen de overheden een heldere programmering en ruimtelijke kaders moeten ontwikkelen. Hiermee kunnen aantrekkelijke toekomstscenario's moeten ontwikkeld worden. Dit kunnen ze doen door goed in te spelen op de wensen van grondeigenaren en op basis daarvan ruimte te maken voor deze wensen in hun beleid. Dit kunnen ze doen door in ontwikkelingsvisies en bestemmingsplannen rekening te houden met de wensen van de grondeigenaar (G. Kuijer, 2016; Brand & Kuijer, 2016).

De coalities die worden gevormd bestaan voornamelijk uit overheden en vakmensen die enige feeling hebben met het onderwerp stedelijke herverkaveling. Voor private grondeigenaren is het vooralsnog een onbekend instrument waardoor zij aarzelen om vol overgave deel te nemen aan de initiatieven en daardoor nog nauwelijks deel uitmaken in de gevormde coalities. Daarnaast zijn de businesscases in de drie casussen niet sluitend, waardoor zij niet zeker weten of zij willen deelnemen aan een herverkavelingsproject. Het draagvlak voor het instrument is dus wel aanwezig bij professionals uit het vakgebied. Dit draagvlak is er in mindere mate bij private grondeigenaren. Betrokken partijen kunnen hun hulpmiddelen inzetten om het draagvlak te vergroten en de private grondeigenaren een kansrijk toekomstscenario aan te reiken waardoor zij enthousiaster raken over het toepassen van herverkaveling. Hieronder zijn de gevormde coalities weergegeven.



Figuur 26: schematisch overzicht van de gevormde coalities bij de geanalyseerde proefprogramma's

5.3 Waardecreatie en stedelijke herverkaveling

Uit de onderzoeksresultaten van de casussen blijkt dat betrokken partijen bij stedelijke herverkaveling verschillende middelen kunnen inzetten om herverkaveling toepasbaar te maken. Voor alle casussen in dit onderzoek geldt dat het instrument stedelijke herverkaveling kan worden gezien als een middel om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Het is geen doel op zich. Verder blijkt dat voor een succesvolle toepassing van het instrument stedelijke herverkaveling, er een combinatie gemaakt moet worden van verschillende middelen die kunnen worden ingezet. De betrokken partijen kunnen verschillende middelen inzetten zoals: productiemiddelen, oriëntatiemiddelen, organisatiemiddelen, grond instrumenten en regels. De instrumenten die worden ingezet door de verschillende partijen zijn afhankelijk van de rollen die de partijen vervullen in het herverkavelingsproces en hoeveel macht en invloed de partijen hebben. Het discours wat partijen aanhangen is dus bepalend voor welke instrumenten de partijen inzetten. Door deze middelen adequaat in te zetten en rekening te houden met de specifieke gebiedsopgave kan er waardecreatie worden mogelijk gemaakt.

Naast het middel stedelijke herverkaveling blijkt uit de casussen dat er van een aantal andere middelen gebruik wordt gemaakt om een de kans op succes voor een succesvolle toepassing van stedelijke herverkaveling te doen toenemen. In alle casussen is gebleken dat private partijen geen sluitende businesscase kunnen maken. Zij zijn dus afhankelijk van overheidsinvesteringen waardoor de businesscase alsnog sluitend wordt. Deze financiële middelen worden verstrekt met subsidies en risicodragende investeringen van overheden. Bij de casussen zijn er mogelijkheden voor verstrekken van subsidies vanuit de provincies Gelderland (programma Steengoed Benutten) en Overijssel (Programma de Stadsbeweging). Mogelijk is dit ook het geval bij het Ministerie van I&M als projecten voldoende nationaal belang hebben. De casus in Zevenaar komt in aanmerking voor mogelijke bemoeienis van de Rijksoverheid. Dit kan ook het geval zijn voor de herstructurering in de binnenstad van Steenwijk. Hier gaan gesprekken over plaatsvinden. Bij de casussen in Zevenaar en Steenwijk wordt er daarnaast gedacht aan het ontwikkelen van een fondsvorming. Waarin zowel publieke als private partijen risicodragende investeringen doen om de businesscase sluitend te krijgen. In Steenwijk is hier al budget door de gemeente beschikbaar gesteld (€ 400.000,-). Het is de bedoeling dat de provincie en private partijen ook investeren in dit fonds. Vanuit dit fonds worden dan de tekorten op de businesscase gedekt. Randvoorwaarde hieraan is dat private partijen in de binnenstad moeten afboeken en medewerking verlenen. Op die manier wordt vanuit het fonds de onrendabele top van projecten gefinancierd. In Zevenaar wordt er ook gesproken over het ontwikkelen van een fonds waarbij zowel publieke als private partijen investeren. Dit geld wordt dan gebruikt om een ontwikkelingsmaatschappij op te richten die gronden aankoopt zodat de overheid een tijdelijke tussenpositie in het gebied inneemt. Hierdoor kan het grootschalige project worden opgedeeld in verschillende fases en neemt de overheid een tijdelijke tussenpositie in en verkoopt de gronden weer als private partijen willen ontwikkelen of herverkavelen. Deze ideeën van fondsvorming bij de casussen in Steenwijk en Zevenaar zijn voorbeelden van risicodragende investeringen van de overheid. In Nijverdal heeft de gemeente aangegeven niet risicodragend te willen investeren in de ontwikkeling van vastgoed. Zij beperken zich tot het inrichten van de openbare ruimte.

Qua grond instrumenten blijkt dat het instrument stedelijke herverkaveling niet voldoende houvast biedt om een gebiedsontwikkeling tot uitvoering te brengen. Uit de casussen blijkt ook dat de projecten grootschalig van aard zijn. Stedelijke herverkaveling kan alleen uitgevoerd worden bij een overeenstemming tussen alle betrokken partijen. Vanwege de grootschaligheid van de projecten en de grote hoeveelheid aan private eigenaren, zijn er altijd partijen die niet wensen mee te werken. Om stedelijke herverkaveling te kunnen toepassen zullen er dus ook andere grond instrumenten

moeten worden ingezet zoals onteigening of de toepassing van het Voorkeursrecht. Hierdoor kunnen notoire dwarsliggers worden onttrokken van de herverkaveling waardoor een herverkaveling theoretisch mogelijk wordt gemaakt.

Om het aantal notoire dwarsliggers zoveel mogelijk te beperken zetten kennispartijen zoals het Kadaster, de Radboud Universiteit, Adviesbureau het Noordzuiden en Broekhuis en Rijs advisering hun expertise in om private partijen en overheden voorlichting te geven over de toepassing van stedelijke herverkaveling en hoe dit kan leiden tot een gebiedsontwikkeling. Zij delen hun kennis en ervaringen met betrokken partijen en proberen partijen hiermee over de streep te trekken om deel te nemen aan herverkaveling. Zij treden met name op als adviseurs. Dit leidt tot concrete handelingen zoals het geven van voorlichting, het opstellen van een kennisloket (het kadaster) en het aanstellen van expertteams. In de Provincie Overijssel is er een speciaal expertteam benoemd voor de advisering omtrent stedelijke herverkaveling. In de provincie Gelderland is de organisatie van het proefprogramma dusdanig van aard dat de deelnemende partijen gezamenlijk ook kunnen worden gezien als een expertteam.

Naast deze inzet van oriëntatiemiddelen kan de structuur van de organisatie worden gezien als een middel om herverkaveling mogelijk te maken. Bij de casussen In Zevenaar en Steenwijk lijkt het er op dat lokale overheden vrij actief betrokken zijn bij de organisatie van de projecten. In zowel Zevenaar als Steenwijk hebben de gemeente de trekkende rol. De provincies hebben met name een coördinerende rol die in samenwerking met de door hen aangestelde expertteams adviserend optreden. Bij de casussen in Zevenaar en Steenwijk participeren de overheden in het gebied actief en vormen de spil in het netwerk. Uitzondering lijkt het project in Nijverdal waarbij de gemeente de betrokkenheid bij stedelijke herverkaveling heeft uitbesteed aan een onafhankelijke partij (Broekhuis en Rijs advisering). Zij vervullen in opdracht van de gemeente een coördinerende rol en zijn ook bij andere projecten in de binnenstad met co- creatie betrokken. Van co- creatie bij het bouwblok in Nijverdal blijkt weinig sprake. Private partijen vinden de investeringen die gemaakt moeten worden te hoog en de gemeente is niet bereid om hen financieel te ondersteunen. Met betrekking tot stedelijke herverkaveling hebben zowel publieke als private partijen een vrij passieve rol in dit project. Bij andere initiatieven in de binnenstad van Nijverdal is er wel sprake van co- creatie. Kennelijk is er onvoldoende draagvlak voor herverkaveling bij de betrokken partijen, waardoor ze geen middelen willen inzetten om herverkaveling mogelijk te maken.

Naast de wettelijke regeling die in 2019 van kracht gaat hebben ook lokale en provinciale overheden regels die van belang zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Zo zullen bestemmingsplannen moeten worden gewijzigd om eventuele functieverandering mogelijk te maken. De wijziging van bestemmingsplannen is afhankelijk van of de initiatieven aansluiten bij de programma's van lokale overheden. Hierdoor is het ontwikkelen van een goed en helder stedenbouwkundig programma erg belangrijk. Op die manier wordt er duidelijkheid geschept over wat mogelijk is en wat niet. Voor de casus Zevenaar is het programma om de bedrijventerreinen te revitaliseren en te herindelen. Voor Steenwijk en Nijverdal is het compacter maken van het winkelgebied het belangrijkste programma om overaanbod van detailhandel tegen te gaan. Vanuit deze programma's kunnen plannen worden ontwikkeld voor herverkaveling. Dit betreffen formele regels. Informele regels hebben betrekking op de afspraken die (private)partijen onderling maken wat betreft de taakverdeling, verantwoordelijkheden en uitvoering. Op dit moment zijn bij alle casussen de partijen nog in onderhandeling over deze informele regels. In onderstaande figuur worden de middelen die worden ingezet per casus weergegeven. Het discours wat partijen aanhangen is bepalend voor de middelen die partijen inzetten.

		Publiek belang		
		Risicodragende overheidsinvesteringen	Geen risicodragende overheidsinvesteringen	
belang Privaat	Sluitende businesscase			
	Geen sluitende businesscase	Steenwijk en Zevenaar (Mogelijk sluitende businesscase bij voldoende overheidsinvesteringen)	Nijverdal	
Middelen		Steenwijk	Zevenaar	Nijverdal
Productiemiddelen		Risicodragende investeringen (bijdrage aan fonds om tekorten in businesscase te dekken). Mogelijke subsidies in het kader van het nationale stimuleringsprogramma en vanuit het provinciale programma ‘de stadsbeweging’.	Risicodragende investeringen in onderliggende infrastructuur en mogelijke bijdrage aan fonds en oprichten van ontwikkelingsmaatschappij. Mogelijke subsidies in het kader van het nationale stimuleringsprogramma en vanuit het Gelderse ‘Steengoed benutten’	Geen risicodragende investeringen. Gemeente wil niet financieel bijdragen aan ontwikkeling en private partijen kunnen geen sluitende businesscase overleggen. Mogelijk subsidie vanuit het provinciale programma ‘de stadsbeweging’ maar die kans is niet groot omdat het tekort op de businesscase te groot is.
Grond instrumenten		Stedelijke herverkaveling in combinatie met eventuele onteigening of een Wet Voorkeursrecht wanneer nodig.	Stedelijke herverkaveling in combinatie met onteigening van gronden door de ontwikkelingsmaatschappij of een Wet Voorkeursrecht wanneer nodig.	Geen inzet van grond instrumenten. Het bouwblok komt naar alle waarschijnlijkheid niet tot ontwikkeling via stedelijke herverkaveling. De gemeente heeft geen financiële middelen voor onteigening.
Oriëntatiemiddelen		Aanstelling van expertteam door Provincie Overijssel die adviserend optreedt daarnaast adviseert het Kadaster over de uitvoering van het project. Vanuit hun expertise adviseren ze de gemeente en private eigenaren. Er is sprake van een uitgebreide kennisoverdracht	Adviserende rollen voor leden van projectgroep stedelijke herverkaveling in Gelderland zoals de Radboud Universiteit, het Kadaster, adviesbureau het Noodzuiden en Provincie Gelderland. Vanuit hun expertise adviseren ze de gemeente en private eigenaren. Hierbij is er sprake van een uitgebreide kennisoverdracht.	Broekhuis en Rijs advisering coördineert het proces en adviseert de gemeente en de betrokken private partijen. Dit heeft niet geleid tot draagvlak voor het instrument waardoor geen waardecreatie gecreëerd kan worden.
Organisatiemiddelen		Adviserende rollen voor het expertteam, de provincie en het Kadaster. Er is sprake van actieve gebiedsparticipatie bij ontwikkeling door gemeente Steenwijkerland.	Adviserende rollen voor leden van projectgroep stedelijke herverkaveling. Er is sprake van een actieve gebiedsparticipatie door gemeente Zevenaar.	Broekhuis en Rijs advisering is door gemeente Hellendoorn aangesteld als coördinator van de processen van cocreatie rondom het centrum. Tot een rol en taakverdeling bij het betreffende bouwblok komt het niet vanwege uitblijven van resultaten. Private partijen zien niets in een herverkaveling en de gemeente draagt niet bij aan ontwikkelingen.
Regels		Vanuit heldere programmering in de vorm van gebiedsvisies voor het centrum wordt waardecreatie mogelijk gemaakt. Stedelijke herverkaveling wordt uitgevoerd in combinatie met bestemmingsplanwijzigingen om functieverandering mogelijk te maken.	Vanuit heldere programmering in de vorm van gebiedsvisies voor de bedrijventerreinen worden toekomstscenario’s ontwikkeld waardoor waardecreatie kan optreden. Stedelijke herverkaveling wordt uitgevoerd in combinatie met bestemmingsplanwijzigingen om functieverandering mogelijk te maken.	Door middel van co- creatie wil de gemeente Nijverdal het stadscentrum compacter maken en leefbaarheid vergroten. Vanwege een gebrek aan draagvlak voor stedelijke herverkaveling is er voor het betreffende bouwblok geen sprake van cocreatie. De ambities van de gemeente zijn voor dit bouwblok niet haalbaar.

Tabel 4: Overzicht van mogelijke middelen die mogelijk worden ingezet bij de casussen.

Uit bovenstaand schema blijkt dat de inzet van hulpmiddelen voor een groot deel afhankelijk is van de discoursen die publieke en private partijen volgen. Bij de casussen in Zevenaar en Steenwijk zetten de betrokken partijen een groot aantal middelen in om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. Dit heeft te maken met het discours dat de betrokken partijen aanhangen. Voor beide casussen is er sprake van een groot publiek belang, waardoor de overheid actief optreedt en verschillende hulpmiddelen inzet. De inzet van middelen door overheden wordt versterkt doordat er geen sprake is van een sluitende businesscase, waardoor publieke partijen risicodragende investeringen moeten doen om stedelijke herverkaveling ook voor private partijen aantrekkelijk te maken. Dit betekent dat er extra middelen moeten worden ingezet om de businesscase sluitend te krijgen en stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. Bij de casus in Nijverdal nemen zowel publieke als private partijen een passieve rol in vanwege het ontbreken van een publiek en privaat belang. Dit leidt er toe dat er weinig middelen worden ingezet om stedelijke herverkaveling mogelijk te kunnen maken. Bij de casus in Nijverdal lijken de betrokken partijen te accepteren dat stedelijke herverkaveling niet het middel is om het bouwblok tot ontwikkeling te brengen. Een actieve rol van de overheid in combinatie met een niet sluitende businesscase leidt dus tot een grote verscheidenheid van inzet van middelen. Een passieve overheid in combinatie met een niet sluitende businesscase leidt tot een passieve rol van publieke en private partijen waardoor er weinig middelen worden ingezet.

In twee van de drie casussen blijkt dus dat er een groot aantal middelen wordt ingezet om herverkaveling mogelijk te maken. Stedelijke herverkaveling is zelf ook een middel, maar is te kaal om opzichzelfstaand voldoende houvast te bieden voor het mogelijk maken van een (grootschalige) gebiedsontwikkeling. De inzet van andere middelen is noodzakelijk om herverkaveling succesvol uit te kunnen voeren. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met niet sluitende businesscases, gebrek aan kennis over het instrument bij deelnemende partijen en de grootschaligheid van projecten. Andere middelen naast stedelijke herverkaveling zijn noodzakelijk gebleken voor het creëren van waarde in een gebied. Uit de casussen is gebleken dat waardecreatie niet alleen inhoudt dat er winst wordt behaald. Waardecreatie kan ook het beperken van verlies inhouden. Bij alle casussen is niets doen eigenlijk geen optie omdat vanwege leegstand en veroudering de vastgoedwaarde steeds meer daalt. Belangrijk is dan dat de partijen hun verlies nemen en investeren om de verliezen zoveel mogelijk te beperken. Bij het desbetreffende bouwblok in Nijverdal lijkt deze noodzaak niet te worden gevoeld omdat zowel publieke als private partijen niet willen investeren. Althans niet als het gaat om herverkaveling. Bij de andere casussen wordt er nog onderhandeld en onderzocht hoe de ruilverkaveling kan worden toegepast en welke middelen hier voor nodig zijn.

Uit de casussen blijkt dat waardecreatie kan worden mogelijk gemaakt door verschillende middelen in te zetten. Een helder stedenbouwkundig programma en goede uitgewerkte toekomstige scenario's zijn noodzakelijk om waarde te creëren in het gebied. Hierdoor kunnen partijen worden overtuigd om aan een herverkavelingsproject deel te nemen. Er zijn altijd wel wat eigenaren die twijfelen aan de nieuwe ontwikkelingen. Hier ligt een belangrijke taak voor overheden en kennispartijen om deze mensen met behulp van expertise en een goede organisatie van het project, alsnog te overtuigen. Kennispartijen zullen hiervoor hun expertise in moeten zetten en ervaringen met betrokken partijen moeten delen. Dit gebeurt bij de casussen in Steenwijk en Zevenaar waar expertgroepen betrokken partijen adviseren en aansturen.

5.4 Verzekeren van de toepassing van stedelijke herverkaveling

Uit de casussen blijkt dat de uitvoering van projecten nog niet voldoende kan worden verzekerd. De wettelijke regeling is nog niet in werking getreden. Hoewel stedelijke herverkaveling ook zonder wettelijke regeling toegepast kan worden, is dit voor veel partijen niet aantrekkelijk. Op dit moment kan er alleen wederkerig geruild worden. Dit betekent dat er meerdere ruiltransacties gemaakt moeten worden wat financieel en belastingtechnisch gezien niet aantrekkelijk is. De wettelijke regeling maakt het straks mogelijk om meerdere ruilingen binnen een transactie te doen.

Buiten het feit dat de wettelijke regeling nog niet in werking is getreden, is er ook nog geen overeenstemming bereikt tussen de betrokken partijen over ruilingen bij de besproken casussen. De partijen zijn nog met elkaar in onderhandeling. Nog nergens zijn de plannen al concreet. Dit heeft voor een deel te maken met de grootschaligheid van projecten. Revitalisatie van de bedrijventerreinen Tatelaar en Zevenaar en het centrum van Steenwijk zijn lange termijn projecten en dienen opgedeeld te worden in verschillende fasen. Er zijn al wel scenario's ontworpen waar men over het algemeen niet afwijzend tegenover staat, maar deze plannen zijn nog niet concreet. De gemeenten zijn nog in onderhandeling met private partijen en private partijen onderling hebben ook nog geen overeenstemming bereikt. Iedere partij heeft zo zijn eigen belang, wat het komen tot overeenstemming bemoeilijkt. Dit is zeker het geval vanwege het grote aantal eigenaren die in de projectgebieden gevestigd zitten en dus een groot aantal verschillende belangen hebben. Hierdoor zijn grootschalige binnenstedelijke ontwikkelingen erg complex. Dit soort grootschalige projecten zullen zelden op korte termijn gerealiseerd kunnen worden vanwege de lange onderhandelingstrajecten. Bij het project in Nijverdal lijkt een overeenstemming tussen partijen vooralsnog uitgesloten.

Dat er nog nergens overeenstemming bereikt is heeft niet zozeer te maken met onwil bij betrokken partijen. Het heeft meer te maken met de complexiteit van gebiedsopgaven. De problematiek in de projectgebieden is zeer urgent. Bij iedere casus zijn de partijen het er wel over eens dat er iets zou moeten gebeuren. De vraag is alleen of stedelijke herverkaveling hier nou de oplossing voor is. In Nijverdal lijkt vrijwel zeker dat stedelijke herverkaveling niet de oplossing is voor de ontwikkeling van het bouwblok vanwege een gebrek aan draagvlak voor het instrument bij private partijen. Voor hen zijn de investeringen te hoog en kunnen deze niet snel genoeg terug worden verdiend. De betrokkenheid bij ontwikkeling van het bouwblok middels stedelijke herverkaveling is dusdanig laag dat er niet voldoende middelen worden ingezet om waardecreatie mogelijk te kunnen maken. Hierdoor stopt de uitvoering van het project naar alle waarschijnlijkheid in Nijverdal. In Zevenaar en Steenwijk lijkt het draagvlak voor herverkaveling groter. Bij deze projecten hebben overheden ook toegezegd om mede te willen financieren en is er sprake van verschillende middelen die worden ingezet om stedelijke herverkaveling te laten slagen. Op dit moment wordt er onderhandeld over een concrete invulling. De plannen zijn nu nog redelijk vrijblijvend. Ook hier kan de uitvoering van de projecten dus nog niet worden verzekerd, maar wellicht kan dit op langere termijn wel.

In Zevenaar wordt er in eerste instantie gefocust op de eerste fase van het project waarin de realisatie van onderliggende infrastructuur ter aansluiting van de toekomstige op en afrit centraal staat. Deze onderliggende infrastructuur zal vermoedelijk deels over kavels gaan van huidige eigenaren. Deze zullen dan moeten vertrekken. Hierdoor komt er ruimte vrij voor snelweg afhankelijke functies die nu bij de huidige op- en afrit gesitueerd zijn. Hierdoor kunnen de bedrijven die moeten vertrekken uit het plangebied zich mogelijk vestigen op de oude locaties van de snelweg afhankelijke functies. Dat dit gaat gebeuren is vrij aannemelijk omdat die nieuwe op- en afrit van de snelweg komen gaat. Deze zal ook ontsloten moeten worden met goede infrastructuur. Dit biedt

enige zekerheid voor de uitvoering van herverkavelingsprojecten in combinatie met de inzet van andere instrumenten zoals onteigening of het besproken fonds voor een ontwikkelingsmaatschappij. Op langere termijn zou hier een hele ketting van ruilingen kunnen ontstaan.

In Steenwijk lijkt de uitvoering van een herverkaveling ook zekerder dan in Nijverdal. Alle partijen lijken het er hier over eens dat leegstand in de binnenstad aangepakt moet worden door het centrum compacter te maken en meer ruimte te bieden voor woonfuncties. De gemeente Steenwijkerland is zelfs een van de eerste gemeenten die budget beschikbaar heeft gesteld ter uitvoering van herverkaveling. Dat dit gaat resulteren in ruilingen is ook zeer aannemelijk. Over de concrete invulling moet alleen nog overeenstemming worden bereikt. Dat er in de toekomst ruilingen van kavels gaan plaatsvinden is wel reëel. De vraag is alleen binnen welke termijn dit gaat gebeuren.

Als blijkt dat resultaten in de toekomst (na het intrede van de wettelijke regeling) uitblijven zou een nieuwe discussie over een verplichte wettelijke regeling bij kunnen dragen aan de toepasbaarheid van het instrument.

De uitvoering van stedelijke herverkaveling kan voldoende worden verzekerd als er sprake is van een passende houding van betrokken partijen. Dit is afhankelijk van de discourses die zij volgen. Er is gebleken dat het privaat belang niet groot genoeg is om een sluitende businesscases te creëren. Stedelijke herverkaveling kan dan plaatsvinden als het publiek belang groot genoeg is en publieke partijen garant willen staan voor de tekorten in de businesscase. Als de partijen zich aan dit discours houden kan stedelijke herverkaveling worden mogelijk gemaakt. Betrokken partijen moeten zich dus schikken in de rollen die het gewenste discours ze aanmeet. Als zij dat doen is er voldoende urgentie om stedelijke herverkaveling tot uitvoering te brengen.

Om stedelijke herverkaveling uit te kunnen voeren moeten er hulpmiddelen worden ingezet. De inzet van hulpmiddelen is afhankelijk van het discours dat partijen aanhangen. Als het publiek en privaat belang laag is nemen de betrokken partijen een passieve houding aan. Er worden dan weinig middelen ingezet. Bij een groot publiek belang worden er verschillende hulpmiddelen ingezet om stedelijke herverkaveling te doen slagen. Bij een niet sluitende businesscase zullen overheden garant moeten staan om de tekorten in de businesscase op te vangen. Hierdoor zullen er nog meer (financiële) middelen moeten worden ingezet om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. De betrokken partijen nemen dan een actieve houding aan. Bij een actieve houding van betrokken partijen worden er meer middelen ingezet dan bij een passieve houding. Op deze manier zijn de discourses die betrokken partijen aanhangen van invloed op de middelen worden ingezet. Daarnaast dragen hulpmiddelen bij aan het creëren van waarde in het gebied. Door een heldere programmering waarbij functieveranderingen mogelijk wordt gemaakt, kunnen aantrekkelijke toekomstscenario's worden ontwikkeld. Hiermee kan het draagvlak voor stedelijke herverkaveling worden vergroot.

Er moet draagvlak zijn voor de toepassing van het instrument. Als de urgentie voor de aanpak van een bepaalde problematiek groot is, wil dit niet zeggen dat er ook draagvlak is voor het instrument. Er zijn immers ook andere instrumenten beschikbaar en andere wegen die naar Rome leiden. Om stedelijke herverkaveling toe te passen moet er tot een sluitende businesscase worden gekomen. Hier zijn de private partijen hoofdzakelijk verantwoordelijk voor. Dat zij tot een sluitende businesscase komen is niet vanzelfsprekend. Soms zijn private partijen niet in staat om onderling tot een sluitende businesscase te komen vanwege beperkte financiële mogelijkheden of persoonlijke sentimenten die meespelen bij een herverkaveling. Zij houden zich dus niet altijd aan het gewenste discours waarbij zij zelf initiatief moeten nemen om tot een sluitende businesscase te komen. Door hulpmiddelen in te zetten en waarde te creëren in het gebied, kunnen ontwikkelingsprogramma's en

aantrekkelijke toekomstscenario's worden ontworpen. Hiermee kan het draagvlak voor stedelijke herverkaveling worden vergroot. Partijen die een herverkaveling niet zien zitten kunnen hiermee worden overgehaald. Draagvlak voor toepassing van het instrument is cruciaal omdat het gaat om een vrijwillige regeling waarin alle betrokken partijen tot overeenstemming moeten komen.

De uitvoering van stedelijke herverkaveling kan voldoende worden verzekerd als betrokken partijen het juiste discours aanhangen, hulpmiddelen inzetten waardoor er waardecreatie kan plaatsvinden en als het draagvlak voor de toepassing van het instrument groot genoeg is. Daarnaast moeten plannen passen binnen de wet en regelgeving en omgevingsvisies van overheden. Een heldere programmering is hiervoor noodzakelijk zodat de betrokken partijen weten wat er wel en niet mogelijk is in het plangebied. Hieronder wordt nu per casus beoordeelt in hoeverre stedelijke herverkaveling voldoende kan worden verzekerd op basis van de in dit onderzoek verkregen informatie en gemaakte analyses.

	casussen		
randvoorwaarden	Steenwijk	Zevenaar	Nijverdal
Leidende discourses (voldoende urgentie voor stedelijke herverkaveling)	+	+	-
Mogelijkheden voor waardecreatie door inzet van hulpmiddelen	+	+	--
Voldoende draagvlak voor stedelijke herverkaveling	+-	+-	--
Kan de uitvoering van stedelijke herverkaveling voldoende worden verzekerd?	+-	+-	--

Tabel 5: beoordeling van de randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling per casus.

6. Conclusies

Nu de onderzoeksresultaten geanalyseerd zijn kunnen de onderzoeksvragen worden beantwoord. Uiteindelijk zal dit leiden tot conclusies over de factoren die een rol spelen bij de toepassing van stedelijke herverkaveling. Er zal naar de beantwoording van deze hoofdvraag worden toegewerkt door de deelvragen te beantwoorden.

Deelvraag 1: wat is stedelijke herverkaveling en welke randvoorwaarden zijn er voor de toepassing van het instrument?

Stedelijke herverkaveling is een instrument dat kan worden ingezet door private partijen om door middel van ruilovereenkomsten ruimte te creëren voor ontwikkeling van een bepaald gebied. Het instrument kan bijdragen aan een gebiedsontwikkeling waarbij een privaat- private samenwerking niet tot stand komt. Het instrument biedt mogelijkheden voor situaties waarin onhandige eigendomsposities een ontwikkeling in de weg zitten. Voorbeelden van deze situaties kunnen locaties zijn die te maken hebben met krimp, leegstand en veroudering van terreinen. Dit kan er voor zorgen dat het niet aantrekkelijk is voor grondeigenaren om te investeren in een ontwikkeling, vanwege de hoge kosten die gepaard gaan met ontwikkeling van dit soort gebieden. Door de inzet van eigendommen en kavels van betrokken partijen kan er een herverdeling van het eigendom plaatsvinden.

Bij het toepassen van stedelijke herverkaveling gelden er een aantal randvoorwaarden. Ten eerste moeten de problemen die spelen in een bepaald gebied urgent genoeg zijn om stedelijke herverkaveling toe te kunnen passen. De urgentie van de problemen moet door betrokken partijen gevoeld worden om de noodzaak tot herverkaveling te kunnen zien. Alleen dan kunnen partijen het gewenste discours voor de toepassing van stedelijke herverkaveling aanhangen. Ten tweede moet er draagvlak zijn voor stedelijke herverkaveling. Hiervoor moeten verschillende partijen zich clusteren rondom initiatieven zodat er voldoende draagvlak ontstaat voor uitvoering van het instrument. Ten derde moeten er mogelijkheden zijn voor waardecreatie doordat betrokken partijen hun hulpmiddelen inzetten om functieverandering mogelijk te maken of aantrekkelijke toekomstscenario's te ontwikkelen. Ten vierde moet de uitvoering van projecten voldoende verzekerd zijn door op de eerste plaats afspraken te maken over rolverdeling, taakverdeling en in te zetten hulpmiddelen. Daarnaast moeten deze afspraken en initiatieven passen binnen de wet en regelgeving.

Deelvraag 2: Welke discourses zijn leidend voor de toepassing van stedelijke herverkaveling en hoe blijkt hieruit dat er voldoende urgentie aanwezig is voor het instrument?

De eerste randvoorwaarde is dat de urgentie van de problematiek gevoeld moet worden bij zowel publieke als private partijen. Dit vergroot namelijk de kans op een sluitende businesscase en een voldoende groot publiek belang om stedelijke herverkaveling toe te passen. Mede afhankelijk van

het slagen van stedelijke herverkaveling zijn de discoursen die publieke en private partijen aanhangen met betrekking tot de toepassing van het instrument. Bij stedelijke herverkaveling wordt er vanuit gegaan dat private partijen een uitvoerende rol hebben en dat overheden faciliteren. Hoe deze partijen de taken verdelen en hoe zij deze uitvoerende en faciliterende rol invullen is afhankelijk van het discours dat zij aanhangen. Een overheid kan bijvoorbeeld actief of passief faciliteren afhankelijk van het publieke belang. Private partijen zullen hun uitvoerende verantwoordelijkheden op zich moeten nemen. Dit is niet vanzelfsprekend omdat het planologisch stelsel de afgelopen jaren zodanig is geweest dat publieke partijen een actief grondbeleid voerde en zich veelvuldig met gebiedsontwikkelingen bemoeiden. Op dit moment vindt hier een kentering plaats. Overheden treden steeds vaker faciliterend op en daarmee verschuift de verantwoordelijkheid van uitvoering van gebiedsontwikkeling steeds meer naar private partijen en particuliere grondeigenaren. Over het algemeen zijn zij deze rol niet gewend en zij zullen hier dus in moeten groeien. Het is van belang dat particuliere partijen hun uitvoerende rol innemen en dat zij gezamenlijk tot een overeenstemming komen. In deze situaties is het dus van belang dat private partijen niet te veel weerstand bieden tegen het veranderende discours waarbij zij een uitvoerende rol op zich zullen moeten nemen. Wanneer zij hun uitvoerende taak niet oppakken zal dit namelijk niet tot een businesscase leiden. Daarnaast is het van belang dat publieke partijen ook het juiste discours volgen. Wat juist is, is afhankelijk van het publieke belang en de businesscase. Uit dit onderzoek blijkt dat het lastig is om een positieve businesscase te creëren bij binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit maakt het toepassen van herverkaveling lastig maar niet onmogelijk. Als de businesscase niet sluitend is, is de mate van het publiek belang en de wil van overheden om financieel mede te participeren van cruciaal belang voor het slagen van een herverkaveling. Voor de uitvoering van stedelijke herverkaveling is het dus van belang dat de urgentie van de problematiek bij zowel publieke als private partijen gevoeld wordt. Als dit niet het geval is, zullen private partijen niet tot een (sluitende) businesscase komen (privaat belang) en is er onvoldoende publiek belang aanwezig om een herverkaveling te laten slagen. Als er sprake is van een sluitende businesscase bij stedelijke herverkaveling is een succesvolle uitvoering van het instrument kansrijk. Het zal echter vaker voorkomen dat een businesscase niet sluitend is zoals blijkt uit dit onderzoek. Stedelijke herverkaveling is dan alleen kansrijk als het publiek belang groot genoeg is en overheden medefinanciers zijn. De discoursen die partijen aanhangen zijn dus doorslaggevend in de mate van urgentie dat er is om problemen aan te pakken door de inzet van stedelijke herverkaveling. De discoursen die partijen aanhangen bepalen namelijk of er sprake is van een voldoende groot privaat belang (sluitende businesscase) en publiek belang (actieve rol van de overheid).

Deelvraag 3: Welke coalities worden er gevormd bij de toepassing van stedelijke herverkaveling en hoe blijkt hieruit of er draagvlak is voor het instrument?

Belangrijk voor een succesvolle toepassing van stedelijke herverkaveling is dat er voldoende draagvlak bestaat voor het instrument onder de betrokken partijen. Urgentie en draagvlak hangen nauw met elkaar samen, maar zijn niet hetzelfde. Dat er urgentie bestaat om een bepaalde problematiek aan te pakken, betekent niet dat er ook draagvlak is voor het instrument stedelijke herverkaveling, zoals uit het onderzoek blijkt. Er ontstaat pas draagvlak voor het instrument als de juiste groep actoren zich rondom een initiatief verzamelt en gezamenlijk coalities vormt om de juiste hulpmiddelen in te zetten. Hierin spelen overheden een belangrijke rol door een dusdanige organisatie neer te zetten dat er voldoende middelen kunnen worden ingezet om waardecreatie in een gebied mogelijk te maken. Door het creëren van waarde nemen de kansen op een sluitende businesscase toe. Clustering van partijen die samen een coalitie vormen rondom een initiatief is noodzakelijk om draagvlak te creëren. Hierbij is het van belang dat alle partijen min of meer dezelfde of aansluitende doelstellingen en belangen hebben. Uit dit onderzoek blijkt dat overheden en door overheid ingehuurde samenwerkingspartners redelijk aansluitende doelstellingen en belangen hebben. Zij zien over het algemeen wel de noodzaak in voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Voor private partijen is dit anders. Voor hen is het een onbekend instrument waarvan ze niet precies weten wat het voor hen op termijn kan opleveren. Over het algemeen nemen private partijen een vrij passieve rol in, wat niet aansluit bij het gewenste discours voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Het gewenste discours is dat private partijen zelf initiatief nemen en dat overheden actief of passief faciliteren afhankelijk van het publieke belang. Hieruit kan worden geconcludeerd dat ondanks dat private partijen de urgentie voelen om iets aan de desbetreffende problematiek te doen, er (nog) niet voldoende draagvlak is voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Clustering van partijen die gezamenlijk coalities vormen gebeurt op dit moment alleen nog door publieke partijen en door kennispartijen die door publieke partijen zijn ingehuurd om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor de toepassing van het instrument. Er is nog geen overeenstemming met private partijen die dus vooralsnog nauwelijks deelnemen aan de coalities en liever een afwachtende houding aannemen. De belangen van publieke en private partijen sluiten nog onvoldoende op elkaar aan waardoor er nog niet voldoende draagvlak is voor het instrument onder private partijen.

Deelvraag 4: Over welke hulpmiddelen beschikken de betrokken partijen en hoe worden deze ingezet om waardecreatie mogelijk te maken?

Het draagvlak kan worden beïnvloed door de derde randvoorwaarde die van belang is voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Dit is het inzetten van de juiste hulpmiddelen door de juiste partijen. Door het inzetten van de juiste hulpmiddelen kan er waarde worden gecreëerd in een gebied. Door waarde creatie mogelijk te maken ontstaat er een sluitende businesscase, waardoor het draagvlak voor stedelijke herverkaveling kan worden vergroot. Uit dit onderzoek blijkt dat het maken van een sluitende businesscase bij binnenstedelijke ontwikkelingen lastig is. Dit wil niet zeggen dat er geen draagvlak kan zijn als de businesscase niet sluitend is. Vanwege problemen als leegstand en veroudering die spelen in stedelijke gebieden, is niets doen vaak ook geen optie. In deze gevallen moet er worden geïnvesteerd in niet winstgevende ontwikkelingen om toekomstige verliezen te beperken. Uit dit onderzoek blijkt dat ondanks het ontbreken van een sluitende businesscase

stedelijke herverkaveling toch kansrijk kan zijn mits de overheid mee financiert. Om het draagvlak voor stedelijke herverkaveling te vergroten is op de eerste plaats een heldere programmering en stedenbouwkundig kader van overheden noodzakelijk. Hierdoor weten de betrokken partijen wat er qua ontwikkeling mogelijk is. Op basis hiervan kunnen er herverkavelingsplannen en scenario's worden ontwikkeld. Bij goed ontwikkelde plannen of scenario's waar private partijen de meerwaarde van in zien, kunnen private partijen worden overtuigd van deelname aan het project. Hierdoor neemt het draagvlak voor het instrument toe. Bij private partijen die de meerwaarde van deze plannen niet kunnen of willen inzien kunnen kennispartijen hun expertise gebruiken en voorlichting geven over wat het voor deze partijen op termijn kan opleveren. Daarnaast kunnen deze kennispartijen zowel private als publieke partijen adviseren en ondersteunen in de uitvoering, de planvorming en de organisatie en coördinatie van het proces. Op die manier kunnen (private) partijen die twijfelen aan de deelname aan het project worden overtuigd. Er zullen altijd partijen zijn die echt niet wensen mee te werken. Op dat moment kunnen gemeenten dwangmiddelen inzetten en overgaan op bijvoorbeeld onteigening. Uit dit onderzoek blijkt dat bij grootschalige herverkavelingsprojecten overheden hier niet aan ontkomen. Daarnaast zijn er ook andere instrumenten denkbaar die kunnen worden ingezet in combinatie met stedelijke herverkaveling, zoals het oprichten van een fonds of ontwikkelingsmaatschappij. Een andere mogelijkheid om plannen te financieren is het toekennen van subsidie. Op die manier kan er ondanks een niet sluitende businesscase toch draagvlak ontstaan voor stedelijke herverkaveling. Ook dit valt onder waarde creatie omdat er dan wordt geïnvesteerd in ontwikkelingen om toekomstige verliezen te beperken. Uit dit onderzoek blijkt dat het instrument stedelijke herverkaveling op zichzelf te kaal en vrijblijvend is, om zelfstandig een grootschalige gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Er zal een combinatie gemaakt moeten worden met de inzet van andere instrumenten. Dit is zeker het geval voor grootschalige projecten. Bij kleinschalige projecten is het gemakkelijker om overeenstemming te bereiken omdat daar minder belangen spelen. Grootschalige projecten moeten worden opgedeeld in verschillende fasen om uitvoerbaar te blijven. Het feit dat er nog niet voldoende draagvlak lijkt te zijn bij private partijen voor stedelijke herverkaveling, kan worden verklaard doordat er nog onvoldoende zekerheid is over welke aanvullende instrumenten betrokken partijen in willen zetten om een sluitende businesscase te creëren en waarde creatie mogelijk te maken. Op dit moment wordt hier wel onderzoek naar gedaan en worden er afspraken gemaakt tussen betrokken partijen.

Deelvraag 5: Welke spelregels zijn er nodig om stedelijke herverkaveling toepasbaar te maken en hoe wordt de uitvoering van projecten hiermee voldoende verzekerd?

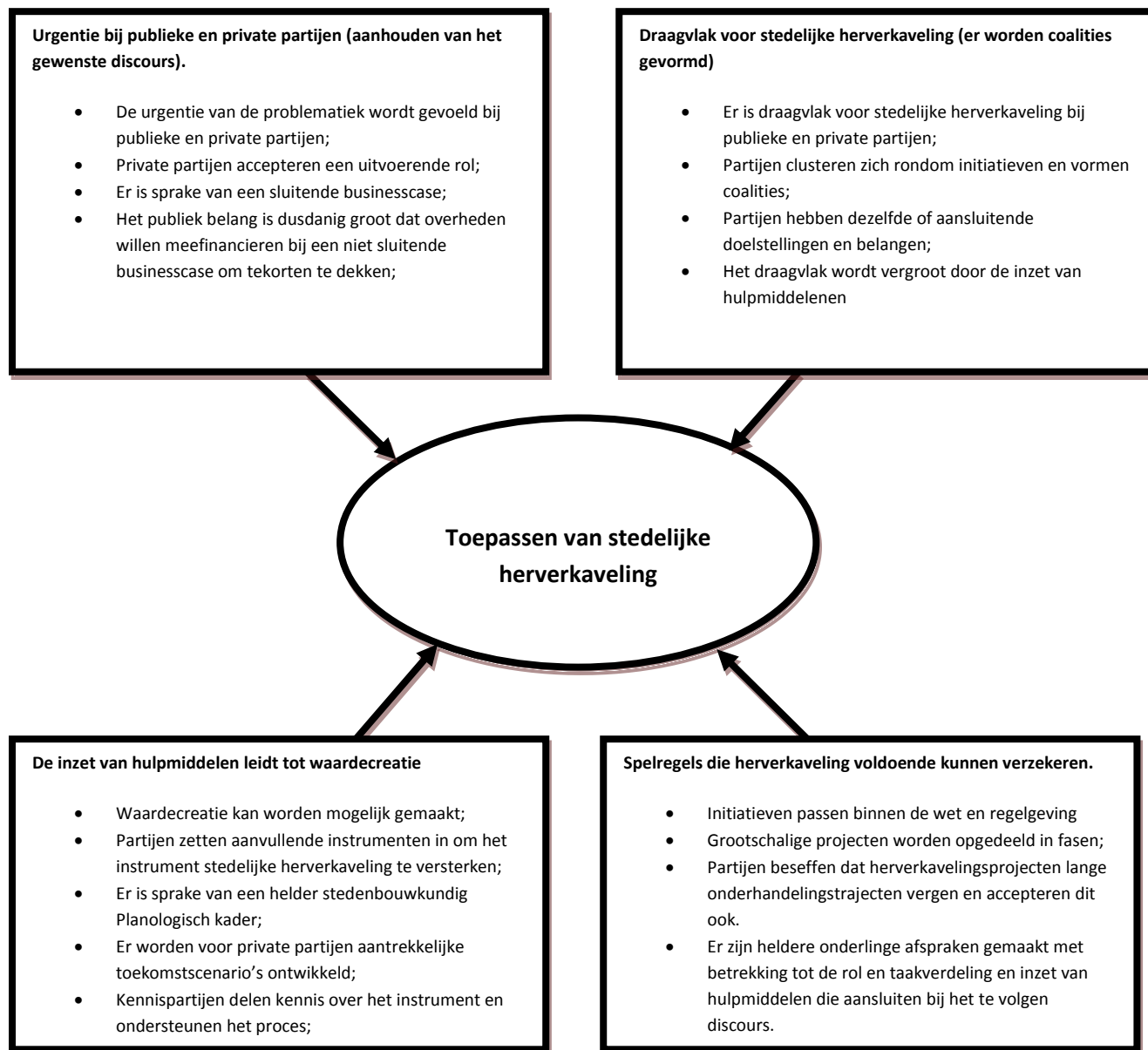
Als de urgentie voor de aanpak van de problematiek wordt gevoeld voor zowel publieke als private partijen, er voldoende draagvlak is onder de betrokken en de juiste hulpmiddelen worden ingezet moeten er onderlinge afspraken gemaakt worden tussen de betrokken partijen met betrekking tot de uitvoering. Zo moeten grootschalige projecten worden opgedeeld in fasen om plannen met betrekking tot stedelijke herverkaveling uitvoerbaar te houden. Bij grootschalige plannen spelen er teveel verschillende belangen mee die de uitvoerbaarheid van een project bemoeilijken. Daarnaast is het belangrijk dat betrokken partijen beseffen dat herverkavelingsprojecten lange termijn projecten zijn met een lang onderhandelingstraject. Stedelijke herverkaveling is dus geen instrument om op korte termijn resultaat te boeken. Op dit moment zijn er nog geen concrete herverkavelingsprojecten in Nederland bekend. De betrokken partijen zijn nog met elkaar in overleg over een concrete uitvoering. Er moeten dus nog concrete onderlinge afspraken gemaakt worden met betrekking tot de

rollen die partijen aannemen zodat het juiste discours voor stedelijke herverkaveling wordt gevolgd. Daarnaast moet er duidelijkheid komen en overeenstemming worden bereikt over de inzet van hulpmiddelen zodat waardecreatie mogelijk kan worden gemaakt. Hierdoor ontstaat er meer draagvlak voor stedelijke herverkaveling, waardoor het makkelijker wordt om onderlinge afspraken te maken tussen betrokken partijen. Alleen als er overeenstemming is over de afspraken die gemaakt moeten worden is stedelijke herverkaveling haalbaar en kan de uitvoering voldoende worden verzekerd. Daarnaast moeten de plannen passen binnen de wet en regelgeving. De initiatieven moeten dus aansluiten bij de procedure die in de wettelijke regeling beschreven wordt. Daarnaast moeten de initiatieven aansluiten bij omgevingsvisies van de overheden. Alleen als er overeenstemming is over de rol en taakverdeling, de in te zetten hulpmiddelen, de partijen het juiste discours aanhangen en de gemaakte afspraken passen binnen de wet en regelgeving kan stedelijke herverkaveling voldoende worden verzekerd. Tot slot zal het opstarten van een nieuwe discussie over een gedwongen regeling voor stedelijke herverkaveling kunnen helpen om de uitvoerbaarheid van het instrument te vergroten als resultaten uitblijven. Hieronder worden de factoren opgesomd die van belang zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Aanbevolen wordt om met de toepassing van het instrument rekening te houden met deze factoren.

Hoofdvraag: Welke factoren spelen een rol bij de toepassing van stedelijke herverkaveling?

In de beantwoording van de onderzoeksvragen worden verschillende elementen benoemd die betrekking hebben op de randvoorwaarden die zijn opgesteld voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Dit zijn de factoren die van invloed zijn op de toepassing van stedelijke herverkaveling. Aanbeveling voor de praktijk is om rekening te houden met deze factoren bij de toepassing van het instrument. De volgende factoren hebben invloed op de toepassing op stedelijke herverkaveling:

- De urgentie van de problematiek wordt gevoeld bij publieke en private partijen;
- Private partijen accepteren een uitvoerende rol;
- Er is sprake van een sluitende businesscase;
- Het publiek belang is dusdanig groot dat overheden willen meefinancieren bij een niet sluitende businesscase om tekorten te dekken;
- Er is draagvlak voor stedelijke herverkaveling bij publieke en private partijen;
- Partijen clusteren zich rondom initiatieven en vormen coalities;
- Partijen hebben dezelfde of aansluitende doelstellingen en belangen;
- Het draagvlak voor stedelijke herverkaveling wordt vergroot door de inzet van hulpmiddelen;
- Waardecreatie kan worden mogelijk gemaakt;
- Partijen zetten aanvullende instrumenten (zoals: onteigening, subsidie, fondsvorming) in om het instrument stedelijke herverkaveling te versterken;
- Er is sprake van een helder stedenbouwkundig Planologisch kader;
- Er worden voor private partijen aantrekkelijke toekomstscenario's ontwikkeld;
- Kennispartijen delen kennis over het instrument en ondersteunen het proces;
- Grootchalige projecten worden opgedeeld in fasen;
- Partijen beseffen dat herverkavelingsprojecten lange onderhandelingstrajecten vergen en accepteren dit ook;



Figuur 27: factoren die de toepassing van stedelijke herverkaveling beïnvloeden.

7. Aanbevelingen

Op de eerste plaats kan worden aanbevolen dat partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van stedelijke herverkaveling rekening houden met, de in dit onderzoek geïdentificeerde factoren, die van invloed zijn op de toepassing van het instrument. Door een gebiedsopgave te toetsen aan deze factoren kan er een inschatting worden gemaakt van de haalbaarheid voor uitvoering van stedelijke herverkaveling. Hiermee kan er per potentiële casus worden ingeschat in hoeverre partijen het juiste discours voor stedelijke herverkaveling aanhangen en of er voldoende urgentie is. Daarnaast kan worden ingeschat in hoeverre er draagvlak is en of er voldoende middelen aanwezig zijn om waardecreatie mogelijk te maken. Als er aan deze voorwaarden wordt voldaan en hier afspraken over worden gemaakt door de betrokken partijen en dit ook aansluit bij de regelgeving, kan de uitvoering van stedelijke herverkaveling voldoende worden verzekerd.

Daarnaast kan worden aanbevolen dat er ten alle tijden beseft moet worden dat stedelijke herverkaveling een middel is en geen opzichzelfstaand doel zou moeten zijn. Het is niet realistisch dat een (grootschalige) gebiedsopgave enkel door het inzetten van stedelijke herverkaveling gerealiseerd kan worden. Stedelijke herverkaveling zou een stimulans kunnen zijn om vastlopende gebiedsontwikkelingen nieuw leven in te roepen en vanuit een andere invalshoek betrokken partijen in beweging te krijgen. Om een gebiedsopgave te realiseren zullen er naast stedelijke herverkaveling andere instrumenten en middelen moeten worden ingezet.

Verder wordt aanbevolen dat publieke partijen de private partijen actief ondersteunen. Een passieve houding is niet gewenst, omdat private partijen nog niet voldoende bekend zijn met het instrument stedelijke herverkaveling. Er kan niet van ze worden verwacht dat zij de baten van een herverkaveling op langere termijn kunnen inzien en zelfstandig een herverkavelingsproject tot uitvoering brengen. Publieke partijen zullen hun faciliterende rol dus actief moeten invullen anders zullen private partijen een afwachtende houding blijven aannemen. Bij zowel een passieve houding van publieke en private partijen is er weinig tot geen kans van slagen voor het toepassen van herverkaveling.

Het ontwikkelen van een helder stedenbouwkundig kader en ontwikkelingsprogramma is aan te bevelen voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Hierdoor is het voor alle betrokken partijen duidelijk wat er mogelijk is qua ontwikkeling. Op basis hiervan kunnen er aantrekkelijke toekomstscenario's worden besproken en ontwikkeld. Hierdoor worden private partijen geënthousiasmeerd en ontstaat er een groter draagvlak voor de toepassing van het instrument. De betrokken partijen zullen dan sneller de handen in een slaan en met elkaar overeenkomen. De kans op een sluitende businesscase is dan groter.

Een laatste aanbeveling is dat bij het uitblijven van resultaten vanwege een blijvende passieve houding van private partijen, er een nieuwe discussie in gang wordt gezet over het invoeren van een gedwongen regeling voor herverkaveling. Hierdoor kunnen notoire dwarsliggers worden verplicht om mee te werken. Vastlopende gebiedsontwikkelingen die stil liggen en ernstige situaties met betrekking tot leegstand en veroudering kunnen hiermee worden aangepakt. Het aanpakken van het probleem wordt dan niet meer belemmerd door enkele partijen die dwars liggen. Dit dwangmiddel zou dan moeten worden ingezet in situaties waarbij het publieke belang dusdanig groot is, dat het privaat belang hiervoor zou moeten wijken

8. Reflectie op het onderzoek en aanbevelingen voor vervolg onderzoek

In dit hoofdstuk wordt een kritische reflectie gegeven op het onderzoek. Hierin wordt de in dit onderzoek gehanteerde theorie, de gebruikte methoden, de resultaten en mogelijk suggesties voor vervolgonderzoek besproken.

In dit onderzoek is er gekozen om de beleidsarrangementen theorie als leidraad te gebruiken. Op zich is dit een logische keuze omdat het onderzoek gaat over het introduceren van een nieuw instrument dat nog vorm moet krijgen. Door de analyse van het beleidsarrangement is er inzicht verkregen in de factoren die van belang zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Een kritische kanttekening is dat het beleidsarrangement rondom dit instrument nog niet compleet is. Zo ontbreekt het nog aan kennis over de rollen die publieke en private partijen kunnen innemen bij het instrument en wat de achterliggende discoursen zijn die deze rolverdeling beïnvloeden. Daarnaast ontbreekt het aan kennis over hulpmiddelen die de partijen in kunnen zetten om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken en welke organisatorische afspraken er worden gemaakt tussen de betrokken partijen. Vanwege het feit dat hier nog veel onduidelijkheid over is had er ook gekozen kunnen worden voor een theorie met betrekking tot transitie management of beleidsinnovaties. Hierdoor zou de context van het onderzoek wel veranderen en zal de nadruk meer komen te liggen op veranderingen die noodzakelijk zijn om het instrument breder toepasbaar te maken. Hierdoor zal de nadruk niet liggen op factoren die van invloed zijn op de toepassing van het instrument, maar meer op de veranderingen die nodig zijn om het draagvlak voor het instrument te vergroten. In feite mondt het onderzoek zoals beschreven in dit rapport uit op succesfactoren voor de toepassing van het instrument op basis van ervaringen uit de praktijk. Als er zou worden gekozen voor een theorie als beleidsinnovaties of transitie management mondt het onderzoek meer uit in factoren of aanbeveling om het proces naar een volwaardig instrument te sturen. Dat is nu niet het geval. In dit onderzoek worden de factoren beschreven die in de huidige situatie van belang zijn voor de toepassing van het instrument en niet zozeer het aansturen op factoren die van belang zijn om het instrument op zichzelf verder te ontwikkelen.

In dit onderzoek is er gekozen om door middel van kwalitatieve methode en documentstudie data te vergaren. Dit ligt voor de hand omdat als het om stedelijke herverkaveling gaat dat proefprogramma's gaat waarbij er weinig concrete informatie beschikbaar is. Over het algemeen wordt er gesproken over theoretische mogelijkheden om stedelijke herverkaveling toe te passen in de casussen. Het vergaren van relevante data sluit daardoor beter aan bij kwalitatieve methoden dan bij kwantitatieve methoden. Harde cijfers ontbreken nog en het inzicht dat wordt verkregen is grotendeels afkomstig van de subjectieve meningen en bevindingen van experts op het gebied van stedelijke herverkaveling.

In dit onderzoek wordt de data vergaard door verschillende case studies te analyseren. Een kritische kanttekening hierbij is dat het gaat om proefprogramma's. Er zijn nog maar nauwelijks concrete voorbeelden waarbij daadwerkelijk herverkaveld is in stedelijk gebied. In de toekomst kan het waardevol zijn om opnieuw onderzoek te doen naar de factoren die van invloed zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling als er daadwerkelijk al herverkaveld is. Hierdoor kunnen er concretere factoren benoemd worden voor de toepassing van stedelijke herverkaveling doordat er dan over feitelijke situaties kan worden gesproken. Nu wordt er voornamelijk gesproken in toekomstscenario's.

De analyse van het beleidsarrangement rondom stedelijke herverkaveling hebben geleid tot factoren die van invloed zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling en kunnen worden gezien als aanbevelingen voor betrokken partijen. Deze zijn tot stand gekomen aan de hand van de analyse van de verschillende proefprojecten waarbij eerder besproken onderdelen van de beleidsarrangementen benadering centraal stonden. De informatie is verkregen door het afnemen van interviews waarbij interview vragen werden geclusterd in vragen die betrekking hadden op het discours, coalities, hulpmiddelen en spelregels. Hierdoor werd de verkregen informatie geclusterd van verschillende dimensies van het beleidsarrangement. Hierdoor was het eenvoudig om verschillende factoren die van invloed zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. Hierbij werd er gelet op zaken die structureel terug kwamen tijdens de interview gesprekken en die in alle geanalyseerde casussen belangrijk waren, zoals het aansturen op een positieve businesscase. Een kritische kanttekening bij het vergaren van data is dat dit slechts is gebeurd op basis van drie casussen. Hierdoor zijn onderzoeksresultaten niet automatisch generaliseerbaar. Wellicht spelen er bij andere casussen andere factoren een rol en spelen factoren die in dit rapport benoemd zijn een minder prominente rol bij deze casussen.

In dit rapport zijn met name de bevindingen en ervaringen van experts op het gebied van stedelijke herverkaveling inzichtelijk gemaakt. Er is minder aandacht voor de bevindingen van private partijen die in principe verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het instrument. Dit komt omdat het bij de geanalyseerde casussen gaat om proefprojecten waarbij publieke partijen en grondeigenaren nog met elkaar in onderhandeling zijn. Dit heeft het contact met private partijen voor dit onderzoek bemoeilijkt. Op de eerste plaats is er bij private partijen nog niet altijd draagvlak voor het instrument waardoor ze minder genegen zijn om hierover te praten. Daarnaast is het ook zo dat gemeenten vaak liever niet wilde dat een buitenstaander met grondeigenaren in gesprek gaat. Dit kan volgens de gemeenten mogelijk het proces frustreren. Er is wel wat telefonisch contact geweest met enkele private eigenaren, maar dit bood te weinig houvast om op basis hiervan uitspraken te doen en conclusies te trekken. Deze gesprekken zijn dan ook niet in dit rapport opgenomen en zijn niet terug te vinden in de bijlagen van dit rapport.

Voor vervolg onderzoek kan het echter wel interessant zijn om juist meer te focussen op de rol van grondeigenaren in het proces. Dit zou kunnen worden gedaan als het instrument al op enkele locaties is toegepast. Op dit moment nemen grondeigenaren nog een erg afwachtende houding aan, omdat het instrument nieuw is en de onderhandelingen tussen betrokken partijen nog plaatsvinden. Dit maakt het lastig om de ware bedoelingen van private partijen inzichtelijk te maken. Wel zou het erg waardevol zijn om onderzoek te doen naar de rol van private partijen bij stedelijke herverkaveling. Hiermee kunnen private partijen worden ondersteund in de zoektocht naar een succesvolle toepassing van het instrument.

Een andere mogelijkheid voor vervolgonderzoek is om op dit onderzoek een game- simulatie toe te passen. Hierbij kunnen er aan de hand van een aantal te ontwikkelen scenario's bij een casus worden bekeken wat de mogelijkheden voor toepassing van het instrument zijn op deze locatie. Op basis van de in dit onderzoek verkregen inzicht in de factoren die van invloed zijn op de toepassing van stedelijke herverkaveling kunnen scenario's worden opgesteld. Middels een rollenspel kan worden nagegaan of stedelijke herverkaveling kansrijk is op die locatie. Belanghebbenden kunnen dan worden uitgenodigd om deel te nemen aan de game, waardoor zij mogelijk nieuwe inzichten krijgen in de ontwikkeling van een gebied door middel van stedelijke herverkaveling. Aan de hand van het handelen van deze belanghebbende in verschillende scenario's kan worden bekeken in welke scenario's herverkaveling kansrijk is. In de scenario's kan worden gevarieerd met verschillende discourses, inzet van hulpmiddelen, gevormde coalities en spelregels.

- Aquarius, T. (2016, augustus 3). Interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Den Haag.
- Arts, B., & van Tatenhove, J. (2004). Policy and Power; A conceptual framework between the old and new paradigm. *Policy Sciences, Volume 37, Issue 3*, 339-356.
- Arts, Leroy, & Tatenhove, V. (2006). Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental policy change. *Springer Science doi: 10 1007/s111115-006-0001-4*, 93-106.
- Braakensiek, M. (2015). *Eindrapportage: Open consultatieronde wettelijke regeling Vrijwillige Stedelijke Herverkaveling*. Heerenveen: Anteagroup.
- Brand, & Kuijer. (2016). *Stedelijke herverkaveling Steenwijk centrum: Pilotstudie Stedelijke Herverkaveling Provincie Overijssel*. Apekdoorn: Het Kadaster.
- Bressers. (1993). Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap #4*, pp. 309-330.
- Broekhuis, B. (2016, september 21). Interview door F. Jansen [geluidsopname] Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Nijverdal.
- Buitelaar. (2010). Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid. *Ruimte en Maatschappij (2) #1*, 5-22.
- Buitelaar, E., Witte, P. (2011). *Financiering van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Buitelaar, & Wouden, v. d. (2012). Herdefiniering van onze planningscultuur: Binnenstedelijk en organisch. *ROmagazine (30) #6*, 12-15.
- Buitelaar, Segeren, & kronberger. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau Den Haag.
- Commissie Stedelijke Herverkaveling. (2014). *Grenzen verschuiven*. Amersfoort: Commissie Stedelijke Herverkaveling.
- Dryzek, J. (. (1997). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- Expertgroep provincie Overijssel . (2016). *Provincie Overijssel en het instrument Stedelijke Herverkaveling*. Apeldoorn: het Kadaster.
- Gijsendorffer, A. (2016, augustus 25). Interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Zwolle.

- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Los Angeles: University of California Press.
- Hajer, M. (1997). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartman, & Spit. (2015). Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active(Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy* (42), 729-737.
- Hegeman, F., (2016 november 17)Telefonisch interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Nijmegen
- het Kadaster. (2013). *Stedelijke Herverkaveling: op weg naar een wettelijke regeling*. Apeldoorn: het Kadaster.
- het Kadaster. (2016, juli 10). *Het kadaster*. Opgehaald van Het kadaster:
<http://www.kadaster.nl/web/Themas/Themapaginas/dossier/Stedelijke-herverkaveling-wat-is-het.htm>
- Het Kadaster. (2016, juli 8). *Het kadaster*. Opgehaald van Kadaster:
<http://www.kadaster.nl/web/Themas/Ruimtelijke-ontwikkeling/Landelijk-gebied/Verkavelen-voor-groei-3.htm>
- IAA Architecten. (2016). Schets Noordkant Grotestraat. In opdracht van Hegeman B.V.
- Krabben, Van der., (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Krabben, Van der., Lenferink, Martens, Portier, & Stoep, V. d. (2013). *Onderzoek innovaties bij integrale gebiedsontwikkeling en knooppuntontwikkeling*. Nijmegen: NWO VerduS & Stadsregio Arnhem Nijmegen.
- Krabben, Van der., (2014, september 29). stedelijke herverkaveling. *Hoorcollege Locatie en Gebiedsontwikkeling* . Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Krabben, Van der, E., (2016, september 12) Telefonisch interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Nijmegen
- Kuijter, G (2016, augustus 18). Interview door F. Jansen [geluidsopname] Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Apeldoorn.
- Larsson, G. (1997). Land Readjustment: A Tool for Urban Development . *HABITAT INTL. Vol. 21, No. 2* , 141-152, .
- Lenferink, S. (2016, juli 11). Interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Nijmegen.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Ruimte.
- Noordzuiden, Radboud Universiteit, het Kadaster. (2016, juni 16). Presentatie: Proefprogramma Stedelijke herverkaveling Pilotproject Zevenaar. Zevenaar, Gelderland, Nederland.

- Planbureau voor de leefomgeving. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Pol, G. (2016, augustus 23). Interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Zevenaar.
- Provincie Gelderland. (2015). *Oplegnotitie bij verkenningsrapport stedelijke herverkaveling*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland. (2015). *Stedelijke herverkaveling in Gelderland*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland. (2016). *Aanpak Steengoed benutten*. Arnhem: Provincie Gelderland.
- Rijksoverheid. (2016, juli 1). definitieve consultatieversie aanvullingswet grondeigendom (omgevingsvisie). Den Haag.
- Saunders, Lewis, & Thornhill. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education.
- Sharp, & Richardson. (2001). Reflections on Foucauldian Discourse Analysis in Planning and Environmental. *Journal of Environmental Policy and Planning Vol. 3, No. 3*, 193-210.
- Stoep, Van der., Nibbelink, Bonke, & Krabben, Van der,. (2013). Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 40-51.
- Sturre, R. (2016, september 9). Interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Steenwijk.
- Tatenhoven, Van., Arts, & Leroy. (2000, P.54). *Political Modernisation and the Environment: The renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publ.
- Uum, Van, E. (2016, juli 27). Interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Amsterdam.
- Wieland, G. (2016, juli 19). Interview door F. Jansen [geluidsopname]. Master thesis, De toepassing van stedelijke herverkaveling. Arnhem.
- Wijk, van, J., Engelen, R., & Blom, W. (2001). *Verkenning van Methodieken ten behoeve van netwerkanalyses in transitieonderzoek*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Wolf, d. (2013). *Vaart brengen in gebiedsontwikkeling via 'Stedelijke herverkaveling'*. Delft: OTB.

A: Lijst met geïnterviewde personen

B: Interview guides

C: Interview verslagen

A: Lijst met geïnterviewde personen

persoon	organisatie	Betrokken bij	Datum van interview
Sander Lenferink	Radboud Universiteit	Proefprogramma stedelijke herverkaveling Gelderland	11-7-2016
Edwin van Uum	Het Noordzuiden	Proefprogramma stedelijke herverkaveling Gelderland	27-7-2016
Theo Aquarius	Ministerie van I&M	Stimuleringsprogramma stedelijke herverkaveling Nederland	3-8-2016
Gerard Wieland	Provincie Gelderland	Proefprogramma stedelijke herverkaveling	19-7-2016
Guijdo Kuijer	Het Kadaster	Proefprogramma's stedelijke herverkaveling Gelderland en Overijssel.	18-8-2016
Gustave Pol	Gemeente Zevenaar	Pilotproject Zevenaar	23-8-2016
Andre Gijsendorffer	Provincie Overijssel	Proefprogramma Overijssel	25-8-2016
Renee Sturre	Gemeente Steenwijkerland	Pilotproject Steenwijk	9-9-2016
Bert Broekhuis	Broekhuis & Rijs advisering	Pilotproject Nijverdal	21-9-2016
Erwin van der Krabben	Radboud Universiteit	Proefprogramma Gelderland	12-9-2016 (telefonisch)
Frank Hegeman	Hegeman B.V.	Pilotproject Gelderland	17-11-2016 (telefonisch)

B: Interviewguides

Interview S. Lenferink (Radboud Universiteit)	11-7-2016
Hoe is het proefprogramma stedelijke herverkaveling tot stand gekomen?	coalities
Hoe is de rol en taakverdeling tussen de oprichters van het proefprogramma stedelijke herverkaveling?	Coalities en discoursen
Welke doelstellingen jaagt het proefprogramma stedelijke herverkaveling na en komen deze overeen tussen de betrokken partijen	Coalities en discoursen
In hoeverre is er draagvlak onder de betrokkenen voor de herverkaveling?	coalities
In hoeverre is het een belemmering voor de toepassing van stedelijke herverkaveling dat er voorlopig geen onvrijwillige wettelijke regeling komt?	spelregels
Waarom is er geen overeenstemming over de toepassing van stedelijke herverkaveling in het publieke debat?	discours
Welke innovaties moeten er worden gedaan om van stedelijke herverkaveling een breder toepasbaar instrument te maken?	spelregels
Welke middelen worden ingezet om deze doelstelling te bereiken en wie beschikt over welke middelen en hoe wordt er tot overeenstemming gekomen?	hulpmiddelen
In hoeverre worden praktijk experimenten dusdanig gefaciliteerd dat ze zich kunnen ontwikkelen	Hulpmiddelen en discours
Wat zijn de randvoorwaarden voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	spelregels
Is er al een concreet herverkavelingsplan en hoe ziet dat eruit?	spelregels
Zijn er al afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en baten?	spelregels
Welk effect heeft de vrijwillige wettelijke regeling op de toepassing van het instrument?	spelregels

Interview Gerard Wieland (Provincie Gelderland)	19-7-2016
Hoe is het proefprogramma stedelijke herverkaveling tot stand gekomen?	coalities
Hoe verhouden provinciale programma's zich tot nationale proefprogramma's ?	coalities
Hoe is de rol en taakverdeling tussen de oprichters van het proefprogramma stedelijke herverkaveling?	Coalities en discours
Hoe zou de rolverdeling moeten zijn tussen publieke en private partijen op deze locatie? (coalities)	coalities en discours
Welke doelstellingen jaagt het proefprogramma stedelijke herverkaveling na en komen deze overeen tussen de betrokken partijen ?	Coalities en discours
In hoeverre is er draagvlak onder de betrokkenen voor de herverkaveling?	coalities
Hoe probeert de Provincie een sturende rol te vervullen in de toepassing van het instrument?	Hulpmiddelen en discours
Welke financiële middelen heeft de provincie om stedelijke herverkaveling mede te financieren/ stimuleren?	hulpmiddelen
In hoeverre worden praktijk experimenten dusdanig gefaciliteerd dat ze zich kunnen ontwikkelen? Zou de landelijke overheid hier iets anders in kunnen doen en hoe is dit voor de provincie? (hulpmiddelen)	Hulpmiddelen en discours
In hoeverre zou de overheid een sturende rol op zich moeten nemen om de gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen of zouden de eigenaren het initiatief moeten nemen?	discours
Waarom komen pilots vooralsnog moeilijk van de grond?	discours
Is de nut en noodzaak van het instrument wel voldoende aanwezig? Gaan plannen niet door omdat eigenaren niet willen meewerken	discours
In hoeverre is het een belemmering voor de toepassing van stedelijke herverkaveling dat er voorlopig geen gedwongen wettelijke regeling komt?	spelregels
Welke innovaties moet stedelijke herverkaveling ondergaan om een breder toepasbaar instrument te kunnen worden?	spelregels
Wat zijn de randvoorwaarden geweest voor het selecteren van casussen?	spelregels
Heeft de Provincie verder nog kaders opgesteld voor de toepassing van stedelijke herverkaveling binnen de gemeenten?	spelregels
Zijn er al afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en baten etc. spelregels	spelregels
Welke financiële middelen heeft de provincie om stedelijke herverkaveling mede te financieren/ stimuleren?	hulpmiddelen

Interview Edwin van Uum (het Noordzuiden)	24-7-2016
Hoe is het proefprogramma stedelijke herverkaveling tot stand gekomen?	coalities
Hoe verhouden provinciale programma's zich tot nationale proefprogramma's ?	coalities
Hoe is de rol en taakverdeling tussen de oprichters van het proefprogramma stedelijke herverkaveling?	Coalities en discours
Welke doelstellingen jaagt het proefprogramma stedelijke herverkaveling na en komen deze overeen tussen de betrokken partijen	Coalities en discours
In hoeverre is er draagvlak onder de betrokkenen voor de herverkaveling?	coalities
Welke middelen worden ingezet om deze doelstelling te bereiken en wie beschikt over welke middelen?	hulpmiddelen
In hoeverre is er sprake van waardecreatie en hoe kan dit worden gerealiseerd?	hulpmiddelen
In hoeverre worden praktijk experimenten dusdanig gefaciliteerd dat ze zich kunnen ontwikkelen?	hulpmiddelen en discours
Zou de Overheid een sturende rol op zich moeten nemen om de gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen of zouden de eigenaren het initiatief moeten nemen?	Discours en coalities
Waarom komen pilots vooralsnog moeilijk van de grond?	discours
Is de nut en noodzaak van het instrument wel voldoende aanwezig? Gaan plannen niet door omdat eigenaren niet willen meewerken?	discours
In hoeverre is het een belemmering voor de toepassing van stedelijke herverkaveling dat er voorlopig geen gedwongen wettelijke regeling komt?	spelregels
Welke veranderingen moet stedelijke herverkaveling ondergaan om een breder toepasbaar instrument te kunnen worden?	spelregels
Wat zijn de randvoorwaarden geweest voor het selecteren van casussen?	spelregels
Zijn er al afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en baten?	spelregels
In hoeverre heeft zo'n vrijwillige wettelijke regeling daadwerkelijk een positieve invloed op de toepasbaarheid van stedelijke herverkaveling?	spelregels

Interview Theo Aquarius (Ministerie van I&M)	3-8-2016
Welke initiatieven heeft de Rijksoverheid lopen om stedelijke herverkaveling te stimuleren? Nationale stimuleringsprogramma's? retaildeals? Proefprogramma's?	Coalities en hulpmiddelen
Hoe verhouden deze nationale stimuleringsprogramma's zich tot provinciale stimuleringsprogramma's?	coalities
Op welke manier bent u bij deze processen betrokken?	coalities
Welke rol speelt het ministerie van I&M om stedelijke herverkaveling te stimuleren en hoe verhoudt deze rol zich tot die van de lagere overheden?	coalities
Wat is de doelstelling van de Rijksoverheid met betrekking tot het stimuleren van stedelijke herverkaveling?	coalities
Wat zijn de belangrijkste samenwerkingspartners voor de Rijksoverheid om die doelstelling te bereiken?	coalities
In hoeverre stimuleert het Rijk zodanig dat (proef) projecten zich kunnen ontwikkelen en er daadwerkelijk geruild wordt en zou het Rijk hier nog meer in kunnen doen?	Hulpmiddelen en discours
Welke middelen heeft de Rijksoverheid om de doelstelling te bereiken	hulpmiddelen
Wat zou de rijksoverheid kunnen verbeteren aan de stimulatie van stedelijke herverkaveling?	hulpmiddelen
Waarom komen pilots vooralsnog moeilijk van de grond?	discours
Is de nut en noodzaak van het instrument wel voldoende aanwezig? Gaan plannen niet door omdat eigenaren niet willen meewerken?	discours
In hoeverre is het een belemmering voor de toepassing van stedelijke herverkaveling dat er voorlopig geen gedwongen wettelijke regeling komt?	spelregels
Wat is de meerwaarde van een wettelijke regeling?	spelregels
In hoeverre heeft de Rijksoverheid het eigendomsrecht hoger in het vaandel staan dan het publieke belang?	discours
Welke beleidsmatige innovaties moet stedelijke herverkaveling ondergaan om een breder toepasbaar herverkavelingsinstrument te kunnen worden?	spelregels
Waar moeten projecten aan voldoen om in aanmerking te komen voor Rijksfinanciering?	spelregels
Welke kaders stelt de Rijksoverheid op voor de toepassing van stedelijke herverkaveling	spelregels
Welke factoren zijn van belang om stedelijke herverkaveling te kunnen toepassen?	spelregels, coalities, discours, hulpmiddelen

Interview Guijdo Kuijer (het Kadaster)	18 augustus 2016
Welke rol speelt het kadaster bij stedelijke herverkaveling?	coalities
Hoe verhouden landelijke proefprojecten zich tot provinciale projecten?	coalities
Wat is de doelstelling die het kadaster heeft bij herverkavelingsprojecten?	Coalities en discours
Welk belang heeft het kadaster bij stedelijke herverkaveling?	coalities
Hoe probeert het kadaster stedelijke herverkaveling te stimuleren?	hulpmiddelen
Wat zijn de belangrijkste samenwerkingspartners voor het kadaster?	coalities
In hoeverre is de urgentie voor het instrument stedelijke herverkaveling aanwezig?	discours
In hoeverre is er draagvlak voor stedelijke herverkaveling onder de betrokken partijen?	coalities
Wat kan er worden gedaan om het draagvlak te vergroten?	Coalities en hulpmiddelen
Maakt het uit of stedelijke herverkaveling bottom-up of top-down geïnitieerd wordt?	discours
Over welke middelen kunnen betrokken partijen beschikken om waardecreatie mogelijk te maken?	hulpmiddelen
Over welke middelen beschikt het kadaster voor de stimulering van stedelijke herverkaveling?	hulpmiddelen
In hoeverre is een sluitende businesscase een vereiste voor het mogelijk maken van stedelijke herverkaveling?	Hulpmiddelen en discours
Welke afspraken over de verdeling van kosten en baten moeten er worden gemaakt tussen de betrokken partijen?	spelregels
Welke randvoorwaarden zijn er voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	spelregels
Waarom komen proefprogramma's en pilotprojecten tot nu toe moeilijk van de grond?	discours
In hoeverre is de nut en noodzaak voor stedelijke herverkaveling aanwezig?	discours
In hoeverre is het een belemmering voor stedelijke herverkaveling dat er voorlopig geen gedwongen wettelijke regeling komt voor stedelijke herverkaveling?	spelregels
Wat is de meerwaarde van de komst van de wettelijke regeling?	spelregels
In hoeverre heeft de Rijksoverheid het eigendomsrecht hoger in het vaandel staan dan het publieke belang?	discours
Welke innovaties kunnen er worden gedaan om stedelijke herverkaveling te stimuleren?	spelregels
Wat zou er verder nog verbeter kunnen worden aan de toepassing of stimulering van het instrument?	spelregels
Welke factoren zijn van belang voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	discours, coalities, hulpmiddelen en spelregels

Interview Gustav Pol (Gemeente Zevenaar)	23 augustus 2016
Waarom worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzocht op bedrijventerreinen Hengelder en Tatelaar?	discours
In hoeverre is de nut en noodzaak voor stedelijke herverkaveling aanwezig?	discours
In hoeverre is er urgentie voor stedelijke herverkaveling op de locatie Hengelder en tatelaar en hoeverre wordt die urgentie gedeeld door zowel gemeente als betrokken partijen?	discours
Heeft de gemeente een faciliterende rol of een actieve rol in het proces?	discours en coalities
In hoeverre is het een belemmering voor de toepassing van stedelijke herverkaveling dat het projectgebied zo groot is en veel eigenaren kent?	spelregels
Maakt het uit of stedelijke herverkaveling bottom-up of top-down geïnitieerd wordt?	discours
Welke rol speelt de gemeente bij stedelijke herverkaveling op de bedrijventerreinen Tatelaar en Hengelder	coalities
Wordt het project in een latere fase overgedragen aan de Rijksoverheid in het kader van het nationale stimuleringsprogramma?	coalities, spelregels
Wat is de doelstelling die de gemeente hanteert bij het project en komt dit overeen met dat wat eigenaren willen?	coalities
Welk belang heeft de gemeente bij stedelijke herverkaveling?	coalities
Wat zijn de belangrijkste samenwerkingspartners voor de gemeente?	coalities
In hoeverre is er draagvlak voor stedelijke herverkaveling onder de betrokken partijen?	coalities
Hoe probeert de gemeente stedelijke herverkaveling te stimuleren?	hulpmiddelen
Wat kan er worden gedaan om het draagvlak te vergroten?	hulpmiddelen en coalities
Over welke middelen beschikken de gemeente en grondeigenaren om waardecreatie mogelijk te maken?	hulpmiddelen
In hoeverre is een sluitende businesscase een vereiste voor het mogelijk maken van stedelijke herverkaveling?	Hulpmiddelen en discours
Zijn er al afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en baten tussen de betrokken partijen?	spelregels
Welke randvoorwaarden zijn er voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	spelregels
Tegen welke moeilijkheden lopen de gemeente en betrokken private partijen aan in het proces?	spelregels
Wat zou er verder nog verbeterd kunnen worden aan de toepassing of stimulering van het instrument?	spelregels
Hoe zien de eerste ideeën over mogelijke kavelruil tussen partijen er uit en waar vinden deze plaats?	Hulpmiddelen en spelregels
Welke factoren zijn van belang voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	coalities, discours, hulpmiddelen, spelregels

Interview Andre Geijsendorffer (Provincie Overijssel)	24-8-2016
In hoeverre is er urgentie voor stedelijke herverkaveling in de Provincie Overijssel?	discours
Welke leidende discourses spelen er om stedelijke herverkaveling te stimuleren?	discours
Heeft de provincie een faciliterende rol of meer een actieve rol en is het echt de aanjager van het project?	Discours en coalities
In hoeverre is het een belemmering voor de implementatie van het instrument dat er voorlopig geen gedwongen regeling komt?	spelregels
Tegen welke moeilijkheden loopt de provincie aan bij het stimuleren van het proces?	spelregels
Welke rol speelt de Provincie Overijssel bij het stimuleren van stedelijke herverkaveling?	coalities
Hoe verhoudt de taakverdeling van de provincie zich tot de gemeenten en private grondeigenaren en het Kadaster?	coalities en discours
Zijn er naast deze partijen andere belangrijke samenwerkingspartners?	coalities
In hoeverre is er draagvlak voor stedelijke herverkaveling onder de betrokken partijen?	coalities
Wat kan er worden gedaan om het draagvlak te vergroten?	coalities en hulpmiddelen
Welke middelen kunnen betrokken partijen inzetten om waardecreatie mogelijk te maken?	hulpmiddelen
Welke middelen worden ingezet voor Steenwijk?	hulpmiddelen
In hoeverre is een sluitende businesscase noodzakelijk voor het uitvoeren van stedelijke herverkaveling?	Hulpmiddelen en discours
Draagt de Provincie financieel bij aan kavelruil? En op welke manier doen ze dit?	hulpmiddelen
Hoe ver zijn ze met het proces in Steenwijk, kan het voorgestelde ruiltraject van het Kadaster(voor een deel) worden uitgevoerd? Is er al een ruilovereenkomst tussen partijen?	spelregels
Zijn er al indicaties over de te maken kosten en te vergeven baten voor stedelijke herverkaveling in Steenwijk?	spelregels
Zijn er al afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en baten?	spelregels
Welke randvoorwaarden zijn er om stedelijke herverkaveling te kunnen toepassen?	spelregels
Wat zijn de factoren waar rekening mee gehouden moet worden bij het stimuleren van stedelijke herverkaveling?	discours, coalities, hulpmiddelen, spelregels

Interview Renee Sturre (Gemeente Steenwijkerland)	9 september 2016
Waarom worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzocht in het centrum van Steenwijk	discours
In hoeverre is de nut en noodzaak voor stedelijke herverkaveling aanwezig?	discours
In hoeverre is er urgentie om stedelijke herverkaveling in Steenwijk toe te passen. In hoeverre wordt die urgentie gedeeld door zowel gemeente als betrokken partijen?	discours
Heeft de gemeente een faciliterende rol of een actieve rol in het proces?	Discours en coalities
Maakt het uit of stedelijke herverkaveling bottom-up of top-down geïnitieerd wordt?	discours
Welke rol speelt de gemeente bij stedelijke herverkaveling in het centrum van Steenwijk en hoe probeert de gemeente deze rol in te vullen?	Coalities en discours
In hoeverre wordt het project ondersteund door het nationale stimuleringsprogramma van de Rijksoverheid en kan de gemeente rekenen op financiële ondersteuning?	Coalities en hulpmiddelen
Wat is de doelstelling die de gemeente hanteert bij het project en komt dit overeen met dat wat eigenaren willen?	coalities
Welk belang heeft de gemeente bij stedelijke herverkaveling?	coalities
Wat zijn de belangrijkste samenwerkingspartners voor de gemeente?	coalities
In hoeverre zijn er al concrete ideeën voor een ruilverkaveling in het centrum van Steenwijk	spelregels
In hoeverre is er draagvlak voor stedelijke herverkaveling onder de betrokken partijen?	coalities
Hoe probeert de gemeente stedelijke herverkaveling te stimuleren?	hulpmiddelen
Wat kan er worden gedaan om het draagvlak te vergroten? hulpmiddelen	hulpmiddelen en draagvlak
Over welke middelen beschikken de gemeente en grondeigenaren om waardecreatie mogelijk te maken?	hulpmiddelen
In hoeverre is een sluitende businesscase een vereiste voor het mogelijk maken van stedelijke herverkaveling?	Discours en hulpmiddelen
Zijn er al afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en baten tussen de betrokken partijen?	spelregels
Welke randvoorwaarden zijn er voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	spelregels
Tegen welke moeilijkheden lopen de gemeente en betrokken private partijen aan in het proces?	spelregels
In hoeverre is de komst van de vrijwillige wettelijke regeling een belemmering voor de toepassing van het instrument en in hoeverre zou een verplichte regeling het proces makkelijker maken?	spelregels
In hoeverre wordt het advies van de kadaster overgenomen door Steenwijk? Is hier al een besluit over genomen en is het een haalbaar advies?	spelregels
Welke factoren zijn van belang voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	coalities, discours en hulpmiddelen

Interview Bert Broekhuis (Broekhuis & Rijs advisering)	21 september 2016
Waarom worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzocht in het centrum van Nijverdal	discours
Hoe bent u betrokken bij stedelijke herverkaveling en wat is de rol van de gemeente in dit proces?	coalities
In hoeverre is de nut en noodzaak voor stedelijke herverkaveling aanwezig?	discours
In hoeverre is er urgentie om stedelijke herverkaveling in Nijverdal toe te passen. In hoeverre wordt die urgentie gedeeld door zowel gemeente als betrokken partijen?	discours
In hoeverre heeft de gemeente een faciliterende rol of een actieve rol in het proces?	discours en hulpmiddelen
In hoeverre maakt het uit of stedelijke herverkaveling bottom-up of top-down geïnitieerd wordt?	discours
Welke rol speelt de gemeente bij stedelijke herverkaveling in het centrum van Nijverdal en hoe probeert de gemeente deze rol in te vullen?	discours en coalities
In hoeverre wordt het project ondersteund door het nationale stimuleringsprogramma van de Rijksoverheid en kan de gemeente rekenen op financiële ondersteuning?	coalities en hulpmiddelen
Wat is de doelstelling die de gemeente hanteert bij het project en komt dit overeen met dat wat eigenaren willen?	coalities
Welk belang hebben de partijen bij stedelijke herverkaveling?	coalities
Wat zijn de belangrijkste samenwerkingspartners voor de gemeente?	coalities
In hoeverre zijn er al concrete ideeën voor een ruilverkaveling in het centrum van Nijverdal	spelregels
In hoeverre is er draagvlak voor stedelijke herverkaveling onder de betrokken partijen?	coalities
Hoe wordt geprobeerd om stedelijke herverkaveling te stimuleren?	hulpmiddelen
Wat kan er worden gedaan om het draagvlak te vergroten?	hulpmiddelen en coalities
Over welke middelen beschikken de gemeente en grondeigenaren om waardecreatie mogelijk te maken?	hulpmiddelen
Is het wel mogelijk om waarde te creëren bij het plangebied Noordwand Grotestraat?	hulpmiddelen
In hoeverre is een sluitende businesscase een vereiste voor het mogelijk maken van stedelijke herverkaveling?	discours en hulpmiddelen
Zijn er al afspraken gemaakt over de verdeling van kosten en baten tussen de betrokken partijen?	spelregels
Welke randvoorwaarden zijn er voor de toepassing van stedelijke herverkaveling?	spelregels
Tegen welke moeilijkheden lopen de gemeente en betrokken private partijen aan in het proces?	spelregels
In hoeverre is de komst van de vrijwillige wettelijke regeling een belemmering voor de toepassing van het instrument en in hoeverre zou een verplichte regeling het proces makkelijker maken?	spelregels
Wat zou er verder nog verbeterd kunnen worden aan de toepassing of stimulering van het instrument?	spelregels

Telefonisch Interview Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit)	12-september 2016
Waarom wordt er in Zevenaar gedacht aan het opzetten van een ontwikkelingsmaatschappij?	discours
Hoe werkt de fondsvorming?	Hulpmiddelen en spelregels
Welke partijen doen mee aan de vorming van dit fonds?	coalities

Telefonisch Interview Frank Hegeman (Hegeman B.V.)	17 november 2016
Waarom betrokken geraakt bij ontwikkeling aan de noordkant van de Grotestraat?	discours
Welke plannen waren er voor toekomstige ontwikkeling en is daar een schets van die ik mag inzien?	hulpmiddelen
Gaan plannen niet door omdat er geen functie kan worden bedacht die voldoende opbrengt en zijn eigenaren daarom niet geïnteresseerd in de ontwikkeling?	hulpmiddelen
Is dit financieel doorgerekend en hoe groot is het te kort?	hulpmiddelen
Wat is de belangrijkste oorzaak voor de stagnatie van de ontwikkeling?	spelregels

C: Interview verslagen

Sander Lenferink, Radboud Universiteit (11-7-2016)

De directe aanleiding voor het tot stand komen van het proefprogramma stedelijke herverkaveling in Gelderland is de komst van het wettelijke herverkavelingsinstrument dat gaat komen in 2019 in de omgevingswet. De provincie Gelderland heeft het initiatief genomen om te gaan uitzoeken hoe dit instrument dan toegepast kan worden en waarmee rekening gehouden moet worden. De provincie heeft een oproep gedaan aan de Gelderse gemeenten om locaties aan te wijzen waar volgens de gemeenten stedelijke herverkaveling zou passen. Hier hebben een aantal gemeenten op gereageerd (ongeveer 15) en naar aanleiding daarvan hebben de Radboud Universiteit, procesmanagementbureau NoordZuiden en het Kadaster samen gekeken naar welke projecten wel passen en welke niet. Naar aanleiding daarvan zijn zeven gemeenten met projecten geselecteerd door het projectteam (**discours**).

De Provincie is de opdrachtgever en hebben een bijdrage geleverd aan het projectteam waarmee ze het onderzoek financieren. Bijna maandelijks wordt er gerapporteerd over de voortgang van het onderzoek naar de provincie en daarnaast is de Provincie aanwezig bij activiteiten die het projectteam met de verschillende gemeenten ondernemen met betrekking tot de gebiedsopgaven. Het Noordzuiden is een procesmanagementbureau dus zij verzorgen het proces. Ze leggen het contact en denken na over welke stappen er moeten worden gezet. Daarnaast doen ze ook aan de ruimtelijke verbeelding en bedenken dus hoe het eruit kan gaan zien. Ze denken mee met mogelijke oplossingen. Het Kadaster is van oudsher al betrokken bij herverkaveling en hebben daar veel ervaring mee. Ze beschikken over heel veel data en informatie en weten precies wie wat in bezit heeft. De Radboud Universiteit probeert voornamelijk ervaringen van andere projecten en ervaringen uit het buitenland in te brengen binnen het projectteam en daarnaast de koppeling te leggen met de wetenschap. Het gaat er op gemeentelijk niveau dus om, hoe de gebiedsopgaven te realiseren. Daarnaast is de overkoepelende doelstelling om te kunnen bedenken welke rol er nou weggelegd is voor de provincie om het instrument toepasbaar te maken (**coalities**).

Het proefprogramma is erop gericht om zover mogelijk te komen binnen de tijd en het budget, dus het zou mooi zijn om tot een concrete ruiling te komen. In de praktijk is de ervaring dat het lang kan duren voordat je gemeenten en eigenaren meekrijgt in zo'n proces. Dus we willen proberen om de betrokken partijen een zetje in de goede richting te geven en een voorstel te doen van hoe de herverkaveling zou kunnen plaatsvinden. Vervolgens kunnen de eigenaren en gemeenten dan bepalen of ze echt stedelijke herverkaveling willen toepassen (**coalities en spelregels**).

Voorwaarden voor de selectie van de projecten is, dat er een probleem is met de kavelindeling. Er moet dus sprake zijn van onhandige eigendomsposities en staan deze ontwikkeling in de weg. Daarnaast is de urgentie erg belangrijk. Er moet draagvlak zijn voor de herverkaveling en de eigenaren moeten ermee eens zijn. Daarnaast zijn de projecten geselecteerd naar verscheidenheid van locaties dus bijv. een bedrijventerrein, binnenstad en een stationslocatie (**spelregels**).

Vanuit het instrument stedelijke herverkaveling geredeneerd zou het ideaal zijn als de particulieren zelf het initiatief nemen. Dus dan gaat het om eigenaren die zelf een ruilplan ontwikkelen en de gemeente speelt dan een ondersteunende rol. De gemeente zou dan bijvoorbeeld in

bestemmingsplannen of omgevingsvisies gebieden aan kunnen wijzen als herverkavelingsgebied, waarbij er ruimte wordt gecreëerd om te kunnen schuiven met bestemmingen. Dus idealiter moet het initiatief komen van een private partij en de gemeente bekleedt dan een faciliterende rol. De gemeente heeft vaak ook wel grondposities in een dergelijk gebied en daarom ook een private rol. De gemeente zou vanuit die private rol ook als initiatiefnemer voor stedelijke herverkaveling kunnen handelen. De gemeente kan dus een dubbelrol hebben. Soms kan dat elkaar bijten. Bijvoorbeeld als een particulier een initiatief heeft en de gemeente nodig heeft voor goedkeuring van het plan, kan het moeilijk zijn voor de gemeente om een afweging te maken omdat ze naast een publiek belang vaak ook een privaat belang hebben **(discours)**.

Bij de meeste gemeenten heeft onteigenen niet meer de voorkeur om een plan tot uitvoering te brengen. Een alternatief kan het inzetten van het Voorkeursrecht zijn. Private partijen geven dan de voorkeur aan de gemeente, waarmee ze het eerste recht hebben om grond aan te kopen als er iets verkocht wordt. Daarnaast zouden gemeenten kunnen proberen om in bestemmingsplannen of gebiedsvisies herverkavelingszones aan te brengen waardoor dwarsliggers mogelijk overgehaald kunnen worden. Sommige gemeenten voeren nog steeds actief grondbeleid. Als het maatschappelijk of economisch belang groot genoeg is, is onteigenen nog steeds een optie. Het instrument is daar wel op ingericht, maar de meeste gemeenten zijn er huiverig voor omdat het vaak duur is en dit een lange procedure vergt. Bij voorkeur doet men dus alles vrijwillig en dat is een gevaar voor stedelijke herverkaveling omdat er geen gedwongen variant bestaat. Daardoor kun je eigenlijk alleen terugvallen op de onteigening, omdat de stok achter de deur ontbreekt. Met een gedwongen variant zou je onwillige eigenaren een grotere wortel voor kunnen houden, door bijvoorbeeld belastingvoordelen, of het aanbieden van een betere plek als de gemeente die in bezit heeft. Waarschijnlijk zullen onwillige eigenaren op die manier worden overgehaald om vrijwillig stedelijke herverkaveling toe te passen omdat onteigening in de huidige tijden voor veel gemeenten moeilijk toe te passen is **(middelen)**.

In algemene zin is het moeilijk om in huidige tijd de kosten en baten te verdelen omdat er meestal op een negatief saldo wordt uitgekomen. Dus het gaat vrijwel altijd om het verdelen van verliezen. Er is veel leegstand zowel in binnensteden als op bedrijven terreinen. Dus de kans dat er op een plus uitgekomen wordt bij stedelijke herverkaveling is klein. Wel kan er door een ruimtelijke of economische structuurverbetering toekomstige leegstanden en verliezen voorkomen kunnen worden. Door de omgeving goed in te richten kan er wel worden voorkomen dat bepaalde bedrijven wegtrekken, waardoor je leegstand kan voorkomen. Ook de casus zetten Andelst heeft te kampen met leegstand op het bedrijventerrein **(Speregels)**.

Het ministerie heeft bedacht dat de gemeenten en provincies aan de gang moeten gaan met het instrument stedelijke herverkaveling, maar ze zien ook wel dat de meeste van die projecten niet echt soepel verlopen. Er is nog nergens echt herverkaveld. Het ministerie heeft ook behoefte aan goede voorbeelden dus daarom willen ze een stimuleringsprogramma opzetten, wat inhoudt dat ze kunnen meefinancieren en wellicht hopen dat een aantal van de gebiedsopgaven middels herverkaveling kunnen worden opgelost. Daarnaast zou er eerder duidelijkheid over de regeling zelf kunnen worden verschaft. Bijvoorbeeld over of de regeling vrijwillig of onvrijwillig zal zijn. Ook is meer duidelijkheid over hoe de regeling zich verhoudt tot andere wetten gewenst. Zo zijn er nog verschillende onduidelijkheden die nog uitgezocht moeten worden voor de invoering van het instrument. Dit soort dingen worden langzaam uitgezocht en er komt langzaam meer duidelijkheid over. Met duidelijkheid is het proefprogramma wel gebaat **(discours)**.

Het Ministerie heeft besloten dat er geen verplichte variant komt van stedelijke herverkaveling. Het eigendomsrecht blijft heilig en dat is een liberaal standpunt. Een gedwongen variant zou erg interessant zijn, maar het uitgangspunt veranderd in principe niet. Ook met de verplichte variant kan vrijwillige toepassing worden gestimuleerd. Als blijkt dat iedereen de hakken in het zand zet en er niets tot uitvoering komt, dan komt op termijn de verplichte variant wel weer in beeld. Wel zou het instrument een aanvulling zijn op de huidige instrumenten omdat het past bij de faciliterende manier van ontwikkeling die op dit moment in trek is. Het initiatief zou moeten liggen bij particuliere eigenaren en de gemeente heeft een faciliterende rol. Het feit dat er al zoveel initiatieven zijn terwijl de wet er nog niet is, betekent toch wel dat het als een interessant middel gezien wordt. De vraag is alleen hoe zwaar het feit weegt dat er in de praktijk nog niet geruild is **(discours en speregels)**.

De meerwaarde van de vrijwillige variant die komen gaat zou kunnen zitten in de overdrachtsbelasting, maar dat is nog niet zeker omdat er nog geen beslissing genomen is over de overdrachtsbelasting. De regeling biedt duidelijkheid over de stappen die moeten worden doorlopen. Daarnaast is het belangrijk hoe de regeling er inhoudelijk uit gaat zien omdat het belangrijk is dat er duidelijkheid komt over hoe het eigendom gewaardeerd moet worden **(spelregels)**.

De belangrijkste veranderingen die moeten worden doorgevoerd om de het instrument breder toepasbaar te maken, is de komst van de wettelijke regeling. Deze wet biedt wat zekerheid. Het feit dat de wet er komt is van belang zodat je ergens op kan bouwen. De verplichte regeling is in principe niet noodzakelijk omdat de insteek van stedelijke herverkaveling vrijwillig blijft, ook met een wettelijke regeling. Het zou wel kunnen helpen omdat je een stok achter de deur hebt. Als de verplichte variant er niet komt, kun je gaan nadenken over een stok achter de deur in de vorm van onteigening of het voorhouden van een wortel in de vorm van het aanwijzen van herverkavelingsgebieden in bestemmingsplannen. Wat nog meer veranderd zou moeten worden is een transitie in gedrag van de ambtenarij die zich nog moet instellen op een meer faciliterende rol en het initiatief aan eigenaren over te laten. Er zou meer bekendheid moeten komen over het instrument als die in de wet wordt opgenomen zodat eigenaren op de hoogte zijn van het instrument, waardoor het gebruik ervan gestimuleerd kan worden. Daarnaast is het noodzakelijk dat de plaats van het instrument tussen andere instrumenten duidelijk wordt gemaakt, hoe verhouden ze zich tot elkaar. De aansluiting van het instrument bij financieringsbronnen is ook van groot belang er moet bedacht worden hoe stedelijke herverkaveling aan kan sluiten bij financieringsbronnen zoals subsidiebronnen van de provincie. Op die manier kunnen stagnerende ontwikkelingen misschien toch gestimuleerd worden. De aansluiting van het instrument naar financieringsbronnen is van groot belang voor het gebruik van het instrument **(spelregels, discours)**.

Voor een verplichte regeling voor herverkaveling is geen politiek draagvlak aanwezig. In hoeverre dit wel of niet een belemmering is voor de toepassing van het instrument zal moeten blijken. Het kan best zo zijn dat uit de pilots zal blijken dat een discussie over een verplichte regeling weer opnieuw op gang moet worden gebracht. Aan de andere kant kan een verplichting ook averechts werken waardoor partijen juist dwars gaan liggen en blokkades gaan opwerpen. Met een verplichte regeling ontnem je het eigendomsrecht van een private partij en dat ligt politiek gevoelig. Daarnaast kunnen gemeenten ook onteigenen, wat kan helpen om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Er moet in dit soort situaties een keuze worden gemaakt tussen het publieke belang en het eigendomsrecht **(discours)**.

Gerard Wieland, Provincie Gelderland (19-7-2016)

Het proefprogramma stedelijke herverkaveling in Gelderland is tot stand gekomen doordat er een initiatief was van de Radboud Universiteit, het Noordzuiden en het kadaster. Zij hebben een voorstel gedaan om hier in de provincie Gelderland een proefprogramma uit te voeren. De provincie was op zoek naar hoe stedelijke herverkaveling aangepakt en uitgevoerd zou kunnen worden, vanwege problemen als leegstand en overprogrammering. Het doel is met name om kennis op te doen en te leren van de ervaringen uit het proefprogramma en daarnaast moet er stapsgewijs worden geleerd van iedere pilot. Uiteindelijk is het product dat geleverd wordt dat er een aantal scenario's worden uitgewerkt met mogelijke ruilposities waarmee de partijen verder zouden kunnen. Er wordt dus gestreefd naar een advies. Het proefprogramma kan worden gezien als een tussenstap in het geheel **(Discours)**.

Het Nationaal stimuleringsprogramma stedelijke herverkaveling wordt door het Ministerie op poten gezet. Dat heeft te maken met de nieuwe wet die er gaat komen waarmee het Rijk wil investeren in stedelijke herverkaveling. Wat een belangrijke vraag daarin is, is hoe de bestaande stedelijke omgeving beter kan worden benut. Vandaar dat er behoefte is aan het stimuleren van stedelijke herverkaveling **(coalities)**.

Primair gezien is de grondeigenaar verantwoordelijk voor wat er gebeurt op het gebied van stedelijke herverkaveling. Daarnaast heeft de gemeente een stimulerende en sturende rol in het proces. Eigenlijk zou het niet de bedoeling moeten zijn dat ze bij de provincie terechtkomen om stedelijke herverkaveling van de grond te krijgen. In het ideale proces zouden de partijen elkaar zelf moeten kunnen vinden. De provincie zou veel meer een faciliterende rol moeten spelen, kennis delen, bijeenkomsten organiseren en het stimuleren en aanjagen van processen. Daarnaast is de Provincie bezig met het programma 'steengoed benutten'. Dat kan worden gezien als een vervolg of uitbreiding van het 'impulsplan wonen'. Dat was een financiële regeling om bepaalde ontwikkeling in het stedelijk gebied mogelijk te maken, waarbij projecten die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit worden ondersteund. De provincie wil dit met 'steengoed benutten' dus breder maken dan alleen 'wonen'. Stedelijke herverkaveling zou dus een thema kunnen zijn dat in aanmerking komt voor financiële regelingen in het kader van 'steengoed benutten'. Overigens is het wel belangrijk dat stedelijke herverkaveling niet als oplossing voor alle problemen wordt gezien, het is slechts een instrument dat gebruikt kan worden om een ontwikkeling op gang te krijgen. Het is een aanvulling op het bestaande instrumentarium **(discours en coalities)**.

Randvoorwaarden voor het selecteren van casussen in het proefprogramma is dat het redelijk concreet moet zijn. Het moet dus op korte termijn tot resultaten kunnen leiden. Er moet dus een bepaalde betrokkenheid spelen, er moeten al initiatieven zijn. Ook belangrijk was dat er differentiatie zat in de terreinen. Er zijn dus binnensteden, stationslocaties, recreatieparken, bedrijventerreinen etc. opgenomen in het proefprogramma. Op die manier wordt er kennis vergaard over stedelijke herverkaveling op verschillende terreinen **(spelregels)**.

Vaak zijn mensen niet op de hoogte van de ideeën die ze hebben, omdat ze er geen belang bij hebben. Ieder persoon zou een proces tot stedelijke herverkaveling kunnen starten en natuurlijk moet de gemeente dit dan ondersteunen en faciliteren. Wel moet er een meerwaarde in het plan zitten, vaak is het zo dat er voor mensen met een initiatief, er een meerwaarde in de herverkaveling zit. Uitbreiding kan bijvoorbeeld meerwaarde zijn. Belangrijk bij stedelijke herverkaveling is waardecreatie. Hoewel dit wel lastig is in de huidige tijd. Waardecreatie zit vaak in functieverandering. Er moet in ieder geval iets gebeuren waardoor het interessant is om aan het

proces deel te nemen. Je moet erg zoeken naar hoe er toch waarde in het project gerealiseerd kan worden. Als je bijvoorbeeld investeert in de ruimtelijke kwaliteit kost dat wel geld, maar dat heeft ook maatschappelijke voordelen en hoe neem je die opbrengsten mee in je verhaal? Misschien heb je dan geen sluitende businesscase, maar ontstaat er toch een situatie waar iedereen voordeel aan heeft. Dat is ook een belangrijk punt om goed in beeld te brengen en wat nog uitgezocht moet worden, hoe verdeel je nu de maatschappelijke kosten en baten. En wie heeft dan recht waarop en wie krijgt wat? Wat is bijvoorbeeld de meerwaarde van een betere ontsluiting? **(middelen)**

Er is iets nodig wat een stedelijke herverkaveling proces op gang brengt. Er is eigenlijk iemand nodig die onafhankelijk dat proces kan opstarten. Op het moment dat een partij het zelf gaat doen, komt er al gauw een eigen belang bij kijken en juist bij stedelijke herverkaveling is het gezamenlijke belang zo belangrijk om neutraal tot een ruil kunnen komen. Het kadaster speelt hier vaak een belangrijke rol in. Het moet namelijk ook niet uitmonden in een proces van jaren, idealiter moet er in een relatief korte tijd tot oplossingen gekomen worden **(spelregels)**.

Dat stedelijke herverkaveling nog moeilijk van de grond komt heeft met de onbekendheid van het instrument te maken. Daarnaast heeft het ook te maken met het financiële plaatje achter herverkaveling. Het is bijvoorbeeld lastig om de maatschappelijke kosten en baten in beeld brengen. Welke meerwaarde heeft herverkaveling daadwerkelijk en wie heeft recht op deze voordelen en wie draait op voor de kosten? Daarnaast zouden ontwikkelaars hun verlies moeten accepteren bij stedelijke ontwikkelingen, stedelijke herverkaveling zou juist kunnen leiden tot minder verlies. In deze tijden is het erg lastig om een positief saldo voor stedelijke herverkaveling te realiseren. Heel veel professionals en private partijen zijn wel bezig met stedelijke herverkaveling zoals provincie Zuid Holland en Zeeland, maar waarschijnlijk gaat er nog wel een tijdje overheen voordat het instrument echt gaat lopen. Daarnaast komt er een nieuwe wetgeving en kunnen fiscale redenen zoals wat er met de overdrachtsbelasting gaat gebeuren een stimulans zijn om het instrument te stimuleren **(spelregels)**.

Stedelijke herverkaveling op basis van vrijwilligheid is natuurlijk het mooist. Op die manier heb je het grootste draagvlak voor het project. Het kan zonde zijn dat er geen gedwongen variant komt als 10 partijen mee willen werken en er een geen zin heeft, maar in dat geval heeft de gemeente altijd nog het instrumentarium in handen om het toch mogelijk te maken als het echt noodzakelijk is. Stedelijke herverkaveling is het meest kansrijk op vrijwillige basis. Als het instrument bekendheid krijgt en er een aantal goede voorbeelden zijn waar het proces goed en snel is verlopen en de deelnemers tevreden zijn, dan zou stedelijke herverkaveling van de grond kunnen komen. Het is wel van belang dat we stedelijke herverkaveling als een mogelijke optie beschouwen en niet als een ideaaltype instrument. Het moet worden gezien als een aanvulling op het huidige instrument **(discours)**.

Het eigendomsrecht is in Nederland een gevoelig onderwerp en daarom is er tot dusver geen consensus in het publieke debat over de toepassing van het instrument. Dit gaat dan met name over het belang van wel of geen verplichte ruilverkaveling **(Discours)**.

Belangrijk voor een bredere toepassing van het instrument is met name de behoefte aan goede voorbeelden waarvan geleerd kan worden. Daarnaast zou er een afvinklijst kunnen worden ontwikkeld over wat nodig is stedelijke herverkaveling op een bepaalde casus toe te passen **(hulpmiddelen)**

Edwin van Uum, Het NoordZuiden (27-7-2016)

De meest directe aanleiding voor het proefprogramma is de samenwerking geweest tussen Erwin van der Krabben (hoogleraar Radboud Universiteit) en Edwin van Uum (procesmanager NoordZuiden) in het kader van het programma Urban regions in de Delta (Delta-oost). Daarin stonden twee thema's centraal governance and finance en andere ontwikkelingsstrategieën in relatie tot ontwikkeling en ruimte. Stedelijke herverkaveling was in 2011-2012 in opkomst als zijnde een van de nieuwe instrumenten die de moeite waard zou zijn. Dat programma Urban Regions in de Delta is ook door andere partijen mede gefinancierd, waaronder de Provincie Gelderland. De Provincie Gelderland heeft toen op een grote eindconferentie gezegd dat stedelijke herverkaveling veelbelovend lijkt waardoor er een aanleiding ontstond voor het proefprogramma stedelijke herverkaveling in Gelderland (**coalities**).

De Radboud universiteit is bij het project betrokken om wetenschappelijke kennis toe te voegen aan de projecten. Het Noordzuiden stuurt aan op het proces. Dit betekent dat het Noordzuiden het contact legt met de betrokken partijen. Ze hebben bijvoorbeeld contact met eigenaren en doen veel aan lobbywerk bij de provincie en gemeenten. Zo'n proefprogramma ontstaat nooit vanzelf. Daarom heeft het Noordzuiden contact gezocht met de Provincie omdat zij wisten dat ze interesse hadden getoond in het instrument. Vanuit de Universiteit werd er gezegd dat ze theoretisch wel weten hoe stedelijke herverkaveling zou kunnen werken. Het ontbreekt alleen aan concrete voorbeelden in Nederland. Naast het procesmanagement houdt het NoordZuiden zich ook bezig met het ontwerp, waardoor ze verkavelingsscenario's kunnen uittekenen (**coalities**).

De doelstelling van het proefprogramma heeft twee lagen. De eerste laag zit echt op het niveau van projecten en de doelstelling daar is om met de eigenaren ter plekke te kijken of er een herverkaveling tot stand kan komen. Hierbij wordt er gekeken wat er in de praktijk mogelijk is, het liefst moet dit kleinschalig zijn omdat het anders te complex wordt, waardoor er niks voor elkaar komt. De bedoeling is dat er een advies of voorstel wordt gemaakt voor 3 of 4 partijen waardoor er geruild kan worden. Het is aan de partijen zelf of ze iets met deze adviezen doen. De tweede doelstelling bevindt zich meer op programma niveau. Er is heel weinig kennis en veel onkunde op het gebied van stedelijke herverkaveling. Het feit dat er zeven pilots worden gedaan in zeven gemeenten in de provincie maakt dat de doelstelling wat betreft het programma, het uitwisselen van kennis en ervaringen en het organiseren van het leerproces. Hierbij wordt er gekeken naar waarom een project ergens wel goed loopt en waar niet. Zevenaar is een voorbeeld van waar het project goed loopt. In eerste instantie waren de partijen hier zeer afwachtend vanwege de onbekendheid van het instrument. Gaandeweg werden er toch voorstellen gedaan waardoor de partijen dachten, dat is toch nog niet zo'n slecht idee. Een project dat minder goed loopt bevindt zich in Doetinchem doordat er een eigenaar was die al verschillende toezeggingen had van de gemeente, waardoor deze eigenaar weinig belang zag in een kavelruil omdat hij door die toezeggingen in staat is om zelf te ontwikkelen vanwege deze afspraken met de gemeente. De bereidheid tot samenwerking is hier laag (**coalities**).

Een middel dat ingezet wordt door het Noordzuiden om doelstellingen te bereiken is om eigenaren visueel scenario's te laten tonen en ze hierdoor te verleiden met een aantrekkelijk perspectief. Het ontwerp speelt dus een belangrijke rol en kan een sterk middel zijn. Daarnaast is de kennis en kunde van de Universiteit een sterk middel. Een ander belangrijk middel is geld, financiële berekeningen zijn nodig om te kijken of het project wel of niet haalbaar is. Gemeenten en Provincie hebben de middelen om mede te financieren in stedelijke herverkaveling als ze hier belang bij hebben (**hulpmiddelen**).

Hoewel een organische gebiedsontwikkeling gewenst is voor stedelijke herverkaveling, kan het niet zonder de gemeente. Private partijen zijn als collectief niet voldoende georganiseerd om een gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Het project kan niet zonder de gemeente getrokken worden. De gemeente zou een faciliterende rol moeten spelen in dit project, niet alleen moeten ze faciliteren maar ook stimuleren tot stedelijke herverkaveling want zelden zullen ondernemers (grondeigenaren) die handelen in bijv. auto's of keukens denken aan stedelijke herverkaveling omdat het ze aan kennis ontbreekt. De gemeente zal dus toch het proces moeten trekken en stimuleren. Het hangt ook af van de doelstellingen van de ondernemers zelf. Alleen ondernemers die behoefte hebben aan uitbreiding zullen behoefte hebben aan stedelijke herverkaveling. De ondernemer moet een belang hebben om te ontwikkelen. Een lokale aannemer of een lokale ontwikkelaar kan een belangrijke rol spelen bij gebiedsontwikkeling en stedelijke herverkaveling omdat die een belang hebben bij het ontwikkelen (**discours**).

Het feit dat er geen verplichte regeling voor herverkaveling komt is een gemiste kans. Hierdoor blijft het instrument vrijblijvend en mist er een stok achter de deur. Aan de andere kant had het om politieke redenen wellicht niet anders kunnen lopen. Het is echter ook geen doodssteek voor het instrument omdat we stedelijke herverkaveling vaak heel groot en meeslepend introduceren. Het kan soms ook gewoon gaan over een kavelverschuiving van 2 meter of een stukje inleveren waardoor er een fietspad gerealiseerd kan worden. Grote ruilopties zijn niet erg realistisch. Een simpel voorbeeld van herverkaveling in Zevenaar, waar een leegstaande hal staat en 4 autodealers er omheen zitten. Geen enkele partij heeft interesse in die hal die daar staat te verpauperen. De eigenaren eromheen ergeren zich aan die hal. Nu is er een voorstel om die vier partijen die hal te laten kopen en te slopen, waardoor er ruimte ontstaat voor een collectief parkeerterrein. Waardoor er op eigen terrein ruimte ontstaat voor uitbreiding waardoor er meer ruimte ontstaat op eigen terrein. De vraag is in hoeverre dit stedelijke herverkaveling is omdat iedere partij een aandeel neemt in een collectief goed. Het gaat echter wel met een gesloten beurs. Edwin van Uum is van mening dat dit ook een vorm van herverkaveling is. De gedachte dat het ruilen van grond en vastgoed groots moet zijn is in de praktijk nog heel ver weg. Stedelijke herverkaveling is bij uitstek een instrument voor kleinschalige projecten waarbij het optimaliseren van de kavelstructuur centraal staan en niet zozeer de grote ruilverkaveling operatie (**discours**).

Een van de oorzaken dat projecten moeilijk van de grond komen is omdat bij projecten waar aan stedelijke herverkaveling wordt gedacht, dit vaak moeilijke projecten zijn met lastige casussen. Daarnaast is het lastig om echt het vertrouwen te winnen van eigenaren omdat je het hebt over zijn eigendom en waar zijn pensioen in zit. Over de sociale en emotionele waarde van het eigendom wordt vaak te makkelijk gedacht bij herverkaveling. De gedachte hierachter is dat als het loont er wel een herverkaveling zal plaatsvinden. De emotionele waarde die aan eigendom kleeft wordt vaak onvoldoende belicht (**discours**).

De urgentie om stedelijke herverkaveling toe te passen is er nog niet. Die noodzaak is er niet omdat er een heleboel andere manieren zijn om op andere manieren tot gebiedsontwikkeling te komen. Je bent dus niet per definitie aangewezen op stedelijke herverkaveling. De pilots zijn dus nog heel verkennend. De meerwaarde is dat die pilots niet alleen maar theoretisch worden gedaan maar dat er in de praktijk geëxperimenteerd wordt met de eigenaren. Dus je leert heel veel over hoe eigenaren denken, wat hun behoeften zijn en welke afwegingen ze maken. Dan blijkt dat de ene eigenaar de andere niet is. Het zijn dus echt experimenten. De urgentie dat stedelijke herverkaveling echt noodzakelijk is ontbreekt nog. Dat is bijvoorbeeld ook te zien bij het project in Doetinchem waar

de potentie er niet wordt uitgehaald wat er eerst wel in zat. Hierdoor moest er afgeboekt worden. De ene eigenaar neemt zijn verlies en ziet stedelijke herverkaveling inderdaad als oplossing en de andere eigenaar denkt toch ik wacht op een huurder of een ontwikkelaar die me uit wil kopen. Zolang de bodem van de put nog niet in zicht is en er andere middelen zijn blijkt het erg moeilijk om overeenstemming tussen eigenaren te bereiken. Er is nog geen noodzaak voor dit instrument. Er is een noodzaak voor herstructurering en transformatie, maar dat hoeft niet noodzakelijk te gebeuren via stedelijke herverkaveling. Edwin van Uum vindt dat de proefprogramma's en initiatieven om stedelijke herverkaveling te stimuleren allemaal nog inleidende beschietingen zijn. Het blijkt al moeilijk genoeg om eigenaren het met elkaar eens te laten worden, dus laat staan om ze te laten ruilen. Het vertrouwen onderling is vaak ook helemaal niet zo groot. De problematiek en de noodzaak voor herstructurering en transformatie is heel urgent, maar of stedelijke herverkaveling een geschikte oplossing is, is maar de vraag. De strategie van het proefprogramma is ook veranderd. In eerste instantie benaderde het NoordZuiden en de radboud universiteit overheden met de vraag: we zoeken een pilot stedelijke herverkaveling. Toen zeiden veel gemeenten we hebben wel een probleem met leegstand, maar weten niet of dat via stedelijke herverkaveling opgelost moet worden. Later is de gebiedsvisie meer centraal komen te staan dan het instrument zelf. De gebiedsopgave moet centraal staan. Concrete problemen moeten aangepakt worden zoals leegstand, verpaupering en criminaliteit. Dat zijn problemen waar eigenaren wakker van liggen. Stedelijke herverkaveling zou een van de instrumenten kunnen zijn, maar er zijn meer instrumenten. Stedelijke herverkaveling zou wel kunnen helpen als je het gebruikt als onderdeel van een breder instrumentenpakket waarin meerdere instrumenten worden ingezet om de gebiedsopgave te realiseren. Op dit moment wordt stedelijke herverkaveling nog heel geïsoleerd aangepakt (**discours**).

De komst van de wettelijke regeling gaat er wel voor zorgen dat er meer projecten gaan gebruik maken van stedelijke herverkaveling. Meer gemeenten zullen hun toevlucht gaan zoeken in het instrument. Daarnaast zullen meer eigenaren aankloppen bij de gemeente om te zeggen, 'wij willen stedelijk herverkavelen'. De meerwaarde van de wet is niet zo groot het gaat vooral om hoe je die financiële vereveningen en kavelruil handig kunt doen. Een wet gaat daar niet zoveel bij helpen. Een deal wordt vaak gemaakt op basis van vertrouwen. Een wet gaat niet zorgen voor meer vertrouwen tussen eigenaren onderling. De wet is niet per definitie nodig om te herverkavelen. Herverkaveling kan nu ook zoals het geregeld is in het burgerlijk wetboek. Wel gaat er door de wet meer gebruik worden gemaakt van het instrument, puur omdat het in de wet staat. Waardoor het meer gezien gaat worden als een serieus instrument (**spelregels**).

Dingen die zouden kunnen veranderen om het instrument van de grond te laten komen is dat er experimenten moeten blijven plaatsvinden. Er kan niet vaak genoeg worden geoefend waarbij iets wellicht mislukt, maar waar je wel van leert. Het is gewoon toewerken naar geslaagde voorbeelden. Hierbij moet de gebiedsopgave centraal staan en niet het instrument zelf. Het kan wel worden gezien als een waardevol instrument in een soort instrumentenkist. Het kan een aanvulling zijn en moet niet worden gezien als een vervanging van het huidige instrumentarium. Daarnaast moet de rol van de gemeente meer kantelen. Nu zit de gemeente nog heel beleidsmatig en afwachtend in die herverkavelingprocessen. Er moet wel waarde gecreëerd worden anders heeft het ruilen geen nut. je ruilt niet om het ruilen, je ruilt omdat je er beter van wordt. Daarnaast zou de gemeente initiatief moeten nemen om hun eigen vastgoed in te zetten en om te ruilen. Dan heeft de gemeente niet alleen een publieke rol maar ook een private rol, waardoor ze een groter belang hebben bij het ruilen. Deze dubbelrol maakt het ook lastig voor gemeenten omdat ze bij de beleidsmatige rol misschien wel zouden willen ruilen, maar vanuit hun private verantwoordelijkheid toch de maximale

prijs uit hun ingebrachte vastgoed willen halen. Op die manier kunnen hun publieke en privaatrechtelijke taken elkaar soms klem zetten. Het is dus belangrijk dat de gemeente bereid is om hun eigen vastgoed in te zetten. De gemeente is dus wel een belangrijke trekker voor stedelijke herverkaveling. Niet alleen de gemeente maar ook private partijen moeten veranderen in hun houding, private partijen zijn vaak heel afwachtend en proberen het maximale uit de situatie te halen en willen zich voor het maximale laten uitkopen in geval van leegstand, alsof de overheid altijd maar de geldbuidel trekt. Het zelfinitiatief is niet heel hoog. Dus iedereen heeft zijn strategisch gecalculeerd gedrag en handelen vanuit eigen belang en door deze fase moet je eerst heen voordat je tot oplossingen kunt komen (**spelregels, discours, coalities, hulpmiddelen**).

Theo Aquarius, Ministerie van I&M (3 augustus 2016)

Theo Aquarius is sinds een paar maanden programmaleider van het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil. Dat is ontstaan naar aanleiding van een toezegging van de minister naar de Tweede Kamer, waarin is gesteld dat het wenselijk is dat er iets gebeurt in de praktijk met betrekking tot stedelijke herverkaveling. Dit houdt onder andere in dat er wordt geprobeerd om door middel van proefprojecten stedelijke herverkaveling te stimuleren. Het Rijk probeert samen met het Kadaster een stimuleringsprogramma op poten te zetten. In dit najaar zal het programma naar verwachting al redelijk gevormd moeten zijn. Verschillende Provincies en het Kadaster zijn ook al met eigen (stimulerings)programma's bezig, maar dit hoeft elkaar niet te bijten. Wat het Rijk doet hoeft niet hetzelfde te zijn als wat het Kadaster of de provincies al doen. De verschillende initiatieven kunnen elkaar goed aanvullen. **(coalities +discours)**

Het Rijk probeert op twee manieren stedelijke herverkaveling te stimuleren. De eerste manier is via het stimuleringsprogramma, waarin activiteiten worden ontwikkeld om de praktijk te helpen stappen te zetten om herverkaveling van de grond te laten komen. Daarnaast wordt er geprobeerd om aan te sluiten bij al lopende initiatieven zoals de retaildeals. Waarin vooral de problematiek van leegstand in binnensteden centraal staat en er wordt nagedacht over hoe het winkelgebied aantrekkelijk gehouden kan worden. Het is dus noodzakelijk om elkaar op de hoogte te houden van de mogelijkheden die stedelijke herverkaveling zou kunnen bieden voor bijvoorbeeld leegstand in de binnenstad. Er wordt dus ook gekeken naar hoe er met stedelijke herverkaveling kan worden aangesloten bij andere lopende initiatieven. **(coalities)**

Er zit geen monopolie op het stimuleren van kavelruil bij het Rijk. Het is dus geen probleem dat bijvoorbeeld de Provincies ook bezig zijn met (stimulerings)programma's. Hoe die programma's zich tot elkaar verhouden zal zich nog een beetje moeten zetten. Het is in ieder geval belangrijk dat het duidelijk is welke initiatieven er lopen en dat duidelijk is waarmee de partijen al bezig zijn. Het is belangrijk dat er niet hetzelfde wordt gedaan. In het Gelderse proefprogramma zitten een aantal projecten die nu mogelijk naar een volgende fase kunnen worden gebracht. Het zou dus zo kunnen zijn dat Het Rijk het stokje over neemt. Er kan ook voor worden gekozen om dat niet te doen en de Provincie zelf het vervolg te laten ondersteunen. Het gaat erom dat duidelijk is wie waar mee bezig is en waar er eventueel wat toegevoegd kan worden. Het is niet de bedoeling om projecten over te organiseren. **(coalities)**

De rol van het Rijk bij het stimuleren van stedelijke herverkaveling is enerzijds om proefprojecten te selecteren waarbij er in de praktijk wordt gekeken hoe het instrument zou kunnen worden toegepast en daarvan te leren. Daarnaast is de rol van het Rijk ook om kennis te verspreiden over het instrument zelf door bijvoorbeeld het ontwikkelen van een stappenplan of een quickscan voor het toepassen van het instrument, waarin duidelijk wordt of stedelijke herverkaveling bij een project zinvol kan zijn. Ook zou er gedacht kunnen worden aan het ontwikkelen van een rekenmodel. **(coalities)**

Belangrijke samenwerkingspartners zijn nu het Kadaster en de gemeenten. Stedelijke herverkaveling is vooral bedoeld voor private eigenaren, maar bijna alle projecten worden op dit moment eigenlijk door gemeenten geïnitieerd. Dat betekent dus dat gemeenten belangrijke gesprekspartners zijn. De kleine minderheid van de initiatieven is bottom- up ontstaan. In feite moet stedelijke herverkaveling vooral een initiatief van private partijen zijn en is het nog zoeken naar welke behoeften private partijen hebben. Het is noodzakelijk om deze behoeften te doorgronden zodat inzichtelijk kan worden gemaakt in welke situaties stedelijke herverkaveling mogelijk en wenselijk is, en op welke

wijze een effectieve ondersteuning kan worden ingevuld. Daarnaast is het kadaster een belangrijke samenwerkingspartner vanwege hun ervaringen en expertise met herverkaveling in de steden, maar ook in het landelijk gebied. **(coalities)**

Het stimuleringsprogramma probeert de praktijk te stimuleren in een fase dat er geen expliciete wettelijke regeling is. Deze komt via de aanvullingswet grond in de omgevingswet. In 2019 moet dit geregeld zijn. Tot die tijd wordt er geprobeerd met het stimuleringsprogramma de praktijk aan te jagen en dus ook te anticiperen op de situatie in 2019. **(discours)**

Middelen waarover het rijk beschikt voor de stimulering van stedelijke herverkaveling zijn bijvoorbeeld het verspreiden van kennis of het ontwikkelen van generieke hulpmiddelen. Een voorbeeld kan zijn het presenteren van een stappenplan of quickscan voor de toepassing van het instrument. Het Rijk heeft vooral een faciliterende rol en er is niet gekozen voor 'harde sturing'. Stedelijke kavelruil is een vrijwillig instrument waarbij het initiatief bij private partijen moet liggen. Het Rijk kan hier wel in ondersteunen, maar dit moet wel met een zekere terughoudendheid gebeuren omdat de belangrijkste rollen hierin voor de gemeenten en private partijen weggelegd zijn. Het instrument wordt op lokaalniveau toegepast door grondeigenaren zelf. Financiële bijdragen van het Rijk zijn mogelijk voor pilotprojecten. Dit budget wordt dan ingezet om bepaalde deskundigheid in te huren of om een proces vlot te trekken. Vooraf wordt er middels gesprekken getoetst of pilotprojecten kansrijk zijn en of er dus in geïnvesteerd moet worden. **(middelen)**

Het is belangrijk om het stimuleringsprogramma stedelijke herverkaveling te monitoren en te achterhalen wat er van het programma geleerd kan worden. Mogelijk kan er op basis van de praktijk ervaringen voor worden gekozen om het steviger aan te zetten als er te weinig gebeurt op het gebied van stedelijke herverkaveling, maar hier moet wel politiek draagvlak voor zijn. Het is namelijk een vrijwillig instrument en als die vrijwilligheid niet aanwezig is bij de grondeigenaren moet dat ook worden geaccepteerd. Daarnaast zou het ook zo kunnen zijn dat het programma een dusdanig succes is dat het moet worden opgeschaald waarbij er meer aandacht is voor het verspreiden en structureren van kennis. In theorie zou het zo kunnen zijn dat er met een fonds voor het stimuleren van stedelijke herverkaveling wordt gewerkt, maar daar is op dit moment nog geen sprake van. Het is dus belangrijk om na een paar jaar te kijken wat er nou bereikt is met het programma en wat het heeft opgeleverd. Daarna kan er worden gekeken welke rol passend is om met het programma verder te gaan. Er kan ook worden besloten om ermee te stoppen bijvoorbeeld als het stimuleringsprogramma heeft gewerkt als katalysator voor het stimuleren van stedelijke herverkaveling en daarmee zijn werk heeft gedaan. **(middelen)**

Op dit moment zijn er nog maar weinig initiatieven die daadwerkelijk tot een kavelruil zijn gekomen. Dit komt onder andere omdat er nog kennis ontbreekt over het instrument zelf. Het is niet voor iedere partij duidelijk wat stedelijke herverkaveling zou kunnen betekenen. Grondeigenaren hebben bijvoorbeeld de neiging om een afwachtende houding aan te nemen, omdat ze niet meteen openkaart willen spelen en vanwege strategische motieven willen afwachten welke mogelijkheden een instrument als stedelijke herverkaveling voor hen zou kunnen hebben. Dat projecten tot nu toe nog moeilijk van de grond komen heeft dus te maken met de onbekendheid van het instrument omdat de implementatie van het instrument zich nog in de beginfase begeeft. Stedelijke herverkaveling is vaak een lastig proces omdat er in een stedelijk gebied veel verschillende grondeigenaren bij een project betrokken zijn. Hierdoor is de situatie complex. Stedelijke herverkaveling moet op vrijwillige basis gebeuren en als een partij zegt dat ze niet wil meewerken, wordt het al lastig. Daarnaast moeten er ook ingewikkelde financiële verrekeringen plaatsvinden bij

ruilverkaveling met een groot aantal grondeigenaren. Er is behoefte aan voorbeelden waarmee je kunt laten zien dat stedelijke herverkaveling kan werken. Hierdoor kunnen partijen worden geënthousiasmeerd om ermee verder te gaan. Het kan best zo zijn dat het instrument in een bepaalde situatie geen specifieke meerwaarde heeft, maar het is van belang dat partijen met elkaar in gesprek gaan over de mogelijkheden en in sommige situaties kan kavelruil een optie zijn. In andere situaties kunnen er andere oplossingen worden gezocht en andere instrumenten worden ingezet.

(discours)

De nut en noodzaak voor het instrument is in bepaalde gevallen dus niet aanwezig, maar dit is afhankelijk van de specifieke situatie. Het is van belang om vooraf te bekijken middels bijvoorbeeld een quickscan of er wel een urgentie is om het instrument toe te passen. Bij krimp en leegstand situaties is die urgentie er wel. In deze situaties kan kavelruil helpen om het verlies te beperken. Met andere woorden moet er hier dus worden geïnvesteerd om het verlies te beperken omdat niets doen op langere termijn tot meer verliezen zal leiden. Per geval zal er dus moeten worden bekeken of de nut en noodzaak voor de toepassing van het instrument wel aanwezig is. **(discours)**

Een aandachtspunt voor het selecteren van pilots kan zijn om pilots te selecteren die variëren in grootte en type met verschillende beleidsthema's. Het maakt in principe niet uit om met vier of met tien partijen om de tafel te zitten. Door met tien eigenaren aan tafel te zitten maakt dat de situatie wel complexer. De voorkeur bij het uitvoeren van dit soort projecten is dat het overzichtelijk blijft. Dit kan betekenen dat je een groot project opdeelt in verschillende fasen waarbij je stapje voor stapje (organisch) een gebied tot ontwikkeling brengt. Daarnaast is natuurlijk een belangrijke voorwaarde om te toetsen of er urgentie is. Zonder betrokkenheid van private en publieke partijen heeft het weinig nut om stedelijke herverkaveling te stimuleren. In dit kader zou het kunnen helpen dat de gemeente zelf een grondpositie in het gebied heeft om stedelijke herverkaveling te stimuleren. In deze situatie zijn ze zelf ook een belanghebbende, maar ook vanuit hun publieke rol kan de gemeente het instrument stimuleren. **(spelregels)**

Voor een verplichte regeling voor herverkaveling is geen politiek draagvlak aanwezig. In hoeverre dit wel of niet een belemmering is voor de toepassing van het instrument zal moeten blijken. Het kan best zo zijn dat uit de pilots zal blijken dat een discussie over een verplichte regeling weer opnieuw op gang moet worden gebracht. Aan de andere kant kan een verplichting ook averechts werken waardoor partijen juist dwars gaan liggen en blokkades gaan opwerpen. Met een verplichte regeling ontnem je het eigendomsrecht van een private partij en dat ligt politiek gevoelig. Daarnaast kunnen gemeenten ook onteigenen, wat kan helpen om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Er moet in dit soort situaties een keuze worden gemaakt tussen het publieke belang en het eigendomsrecht.

(discours en spelregels)

Factoren die van belang zijn om stedelijke herverkaveling toe te passen zijn op de eerste plaats urgentie. Er moet namelijk voldoende urgentie zijn om stedelijke herverkaveling een meerwaarde te laten hebben. Daarnaast moeten eigenaren betrokken zijn bij het proces en moeten zij de meerwaarde van het instrument kunnen inzien omdat het tenslotte een vrijwillig instrument is en het over de eigendommen van deze partijen gaat. Het instrument maakt het meeste kans als private partijen zelf met een initiatief komen en van bottom- up iets proberen te organiseren zodat stedelijke herverkaveling toegepast kan worden. De gemeente hoeft dan in feite alleen nog bestemmingsplannen aan te passen als dit nodig blijkt. In deze ideale situatie kan de gemeente een faciliterende rol innemen. Het is van belang dat er wordt beseft dat de toepassing van stedelijke kavelruil niet van vandaag op morgen bereikt kan worden. Er moet dus over een langere periode

worden gestimuleerd ondanks eventuele tegenslagen. Het gaat om samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen die niet altijd dezelfde belangen hebben. Het is dus van belang om gezamenlijk tot een gemeenschappelijk belang te komen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de overheden om het gebruik van het instrument te stimuleren en ervoor te zorgen dat private partijen de meerwaarde van het instrument kunnen inzien. **(spelregels)**

Het kan dus helpen als de gemeente wil meedenken om een bepaalde waardecreatie tot stand te brengen door bijvoorbeeld bestemmingsplannen te verruimen en meer ontwikkelingsmogelijkheden beschikbaar te stellen of functieverandering mogelijk te maken. Private eigenaren moeten een meerwaarde zien in de toepassing van het instrument. Waardecreatie kan inhouden dat er winst wordt behaald, of dat er ontwikkelingsmogelijkheden zijn, maar waardecreatie kan ook het beperken van verlies inhouden. **(middelen)**

In dit soort onderhandelingstrajecten is het dus belangrijk om te bedenken welke instrumenten ingezet kunnen worden om tot een oplossing te komen. Dit kan via kavelruil worden gerealiseerd, maar dit kan ook met andere instrumenten worden behaald, of met een combinatie van instrumenten.

Guijdo Kuijer, het Kadaster (18-augustus 2016)

Stedelijke herverkaveling is het herschikken van onroerende zaken. Het Kadaster is de houder van het openbaarregister waarin alle gegevens over deze onroerende zaken (grond en vastgoed) zijn opgenomen. Hierbij staat er ook geregistreerd wie er over de rechten van de grond beschikt en welke hypotheek er van toepassing zijn. Bij stedelijke herverkaveling worden deze gegevens met elkaar gehusseld omdat de situatie immers wordt aangepast. Er worden nieuwe kavels gevormd en er moet voor worden gezorgd dat oude rechten naar de nieuwe situatie worden overgedragen. In Nederland is er één autoriteit die daartoe bevoegd is en dat is het Kadaster. Het kadaster is als sinds 1916 bezig met herverkaveling in het landelijk gebied en sinds 1924 heeft het Kadaster een wettelijke taak om de rechten van betrokken partijen te waarborgen en te zorgen dat er geen rechten verloren gaan bij herverkaveling. **(coalities)**

Het Kadaster is betrokken bij zowel het nationale stimuleringsprogramma stedelijke herverkaveling als verschillende Provinciale proefprogramma's. Deze programma's lopen voor een deel langs elkaar heen. Het Gelderse proefprogramma is bijvoorbeeld al drie jaar oud en heeft andere doelen dan het nationale stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil. Het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil van het ministerie van I&M richt zich op de implementatie van stedelijke herverkaveling met oog op de wettelijke regeling die in het kader van de omgevingswet wordt voorbereid. Dat is een specifiekere vraag dan de vraag die er bijvoorbeeld bij het Gelderse proefprogramma gehanteerd wordt. Bij het nationale stimuleringsprogramma zijn er andere projecten geselecteerd dan bij het Gelderse proefprogramma, maar het project in Zevenaar staat ook op de lijst om deel te nemen aan het nationale stimuleringsprogramma. In het Gelderse proefprogramma werd het project meer als een zoekproces gezien waarbij de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling werden verkend. De vervolgfase die wat meer over het ruilen en de onderlinge afspraken gaat maakt in de toekomst wellicht onderdeel uit van het nationale stimuleringsprogramma. Hierbij kan het dus zijn dat een project wordt overgedragen. De projecten van de Provincies en de Nationale overheid lopen dus niet altijd langs elkaar heen, maar er zit ook een overlap in. Het rijk heeft dus andere doelen dan de Provincie. **(coalities)**

Het Kadaster probeert op verschillende manieren stedelijke herverkaveling te stimuleren. Het Kadaster is een partij die over veel kennis beschikt en kan dus worden gezien als een kennispartij. Werknemers van het Kadaster zitten dagelijks met partijen die willen ruilen om de tafel. Hierbij adviseren ze over hoe partijen dit aan zouden kunnen pakken. Ze brengen dus heel veel praktijkervaring met zich mee die ze beschikbaar stellen. Een andere manier van stimuleren is het ontwikkelen van verschillende tools die partijen kunnen gebruiken om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken. Er is bijvoorbeeld een online portaal voor stedelijke herverkaveling opgericht. Waarbij partijen zelf met een groepje mensen aan de slag kunnen gaan om een project te maken en informatie uit te wisselen. Deze tool draagt bij om de zelfwerkzaamheid van partijen te stimuleren en tot overeenstemming te komen. Daarnaast probeert het Kadaster hun kennis te combineren met andere partijen zoals de Radboud Universiteit en verschillende adviesbureaus. Op deze manier worden er netwerken gecreëerd en worden er ook jaarlijkse expertmeetings georganiseerd. Op projectniveau probeert het Kadaster de wetgever te helpen met plannen over stedelijke herverkaveling met behulp van de kennis waarover het Kadaster beschikt. **(middelen en coalities)**

Het Kadaster is geen partij die financieel bijdraagt aan ruilverkaveling. Het Kadaster is een zelfstandig bestuursorgaan. Dat betekent dat het Kadaster kostendekkend hun werk doet. Ze maken wel afspraken met het ministerie over wat ze wel en niet doen, maar dit moet binnen een afgesproken

budget blijven en aansluiten bij de competenties die het Kadaster bezit. Het Kadaster is een kennispartij die kennis bij kan dragen dus er wordt niet financieel geïnvesteerd in stedelijke herverkaveling. **(middelen, spelregels, coalities)**

Er is een grote urgentie voor stedelijke herverkaveling waarin er twee leidende discoursen naar voren komen. Een discours heeft te maken met de betaalbaarheid van gebiedsontwikkeling en een discours met betrekking tot de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Die twee discoursen raken elkaar wel. Bij het economische discours werd er voorheen veel geïnvesteerd in actief grondbeleid waarbij publieke partijen veel deden in grond verwerving en het verkopen van gronden. In de huidige markt is dit moeilijker geworden waardoor er behoefte is aan een aanvullend instrumentarium. Dit instrumentarium zal met name gebaseerd moeten zijn op het faciliteren van private vormen van gebiedsontwikkeling. Stedelijke herverkaveling zou hierbij kunnen passen omdat er geen grond verworven hoeft te worden. De andere discours heeft betrekking op de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Bij binnenstedelijke locaties zijn er veel rechthebbende in een klein gebied bij elkaar geclusterd. Dit wordt ook wel versnipperd grondeigendom genoemd, waardoor instrumenten als onteigening leiden tot hoge kosten en lange trajecten van grondverwerving. Ook de Wet Voorkeursrecht Gemeenten brengt lange procedures met zich mee. Er moet dus worden gezocht naar een manier om het eigendom zo gunstig mogelijk te plooiën om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De versnippering van het eigendom zorgt dus voor een juridische complexiteit. Op het moment dat binnenstedelijke ontwikkelingen plaatsvinden zijn deze twee discoursen leidend en is er een instrumentarium nodig om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Hierbij zou stedelijke herverkaveling een belangrijke rol kunnen spelen. **(discours)**

Het feit dat er nog geen verplichte regeling voor kavelruil komt is nog geen gemiste kans. Op dit moment wordt er met een vrijwillig instrument een eerste stap gezet en is onteigening de stok achter de deur. Als op langere termijn blijkt dat er behoefte is aan een gedwongen regeling kan er alsnog een nieuwe discussie worden gevoerd over de noodzaak van een gedwongen regeling. Ook in het landelijk gebied is er in eerste instantie gekozen voor vrijwillige herverkaveling. Toen bleek dat resultaten uitbleven is er alsnog een verplichte regeling gekomen. Op termijn zou best kunnen blijken dat een verplichte regeling alsnog nodig is. Hierin spelen politieke argumenten een belangrijke rol. De huidige minister wil de inbreuk op het eigendomsrecht zo veel mogelijk beperken. Het is een liberale minister die een verplichte regeling niet vindt passen en dat niet kan verkopen aan haar politieke achterban. Het eigendomsrecht wordt in Nederland voor binnenstedelijke ontwikkelingen dus beschermd. In tegenstelling tot het landelijk gebied. **(spelregels)**

Er komt steeds meer draagvlak voor stedelijke herverkaveling bij private grondeigenaren, maar organische gebiedsontwikkeling staat in Nederland nog wel in de kinderschoenen. Niet alle private partijen lopen dus direct warm voor stedelijke herverkaveling. Partijen zijn nog heel erg zoekende naar de verdienmodellen en de procesmatige kant. Als de baten voor deze partijen niet meteen zichtbaar zijn, is het lastig om een partij te overtuigen van een instrument. Verdienmodellen moet je samen creëren. Dus er moet gezamenlijk een plan gemaakt worden waarin er ruimte wordt gecreëerd om baat te hebben bij stedelijke herverkaveling. Wanneer er van locatie A naar locatie B verhuisd wordt kost dat geld en levert dat een negatief verdienmodel op. Echter zal het voor de eigenaar toch aantrekkelijk kunnen zijn omdat ze op een betere locatie zitten, waardoor de investering binnen een aantal jaar terug verdiend kan worden. In dit geval is het geen kostenpost maar een investering. Er kan namelijk ook geïnvesteerd worden in grond. **(coalities en discours)**

Er zijn verschillende manieren om het draagvlak bij eigenaren te vergroten bijvoorbeeld door bestemmingsplannen te verruimen. Op die manier kan een overheid laten zien dat ze de plannen van private eigenaren serieus nemen en hen de mogelijkheid geven om een plan tot uitvoering te brengen. Soms moet je bestemmingsplannen juist niet verruimen en is het nodig om specifiek aan te geven wat waar mogelijk is. Draagvlak kan ook worden vergroot door te handhaven en nadrukkelijker inzichtelijk te maken dat er een probleem is bijvoorbeeld door een leegstandsverordening toe te passen om duidelijk te maken dat er echt wat moet gebeuren. Urgentie is heel erg belangrijk voor het draagvlak en de urgentie en het draagvlak kun je ook creëren door rekensommen te maken met de grondeigenaren. Het belangrijkste is om de verschillende belangen inzichtelijk te krijgen en tot een gezamenlijk plan te komen. Hoe er draagvlak gecreëerd kan worden verschilt dus per casus maar om dit te kunnen doen moeten de belangen eerst inzichtelijk worden gemaakt om tot een gezamenlijke overeenkomst te komen. **(middelen)**

In het ideale proces zorgen private partijen zelf voor de ontwikkeling van hun gronden, maar tot op heden worden veel projecten nog door overheden geïnitieerd. Het stelsel is de afgelopen jaren top-down geweest dus eigenlijk is het onmogelijk voor private partijen om zelf met een plan te komen. Als er een probleem is melden deze partijen zich bij de gemeente. De gemeente krijgt dan verschillende signalen over dat er een probleem is. De gemeente roept dan de partijen bij elkaar en zegt dan misschien is herverkaveling een optie. Op dat moment wordt de indruk gewekt dat het top-down geïnitieerd is, maar aan de andere kant worden de problemen wel van bottom-up aangegeven bij de overheid. Als een duidelijk overheidsproject zich aandient waarin de probleemeigenaar de overheid is en er echt iets moet gaan gebeuren, zijn andere instrumenten waarschijnlijk een betere optie. Bij een teruglegging van een dijk kun je niet gaan herverkavelen. In dat geval moet er gewoon onteigend gaan worden. Het is dus niet zo dat herverkaveling een oplossing is voor alle problemen, soms vraagt de situatie om andere instrumenten of een combinatie van instrumenten. Het is dus belangrijk dat de overheid duidelijk maakt welke instrumenten nodig zijn. In het landelijk gebied is er een inrichtingsplan waarin duidelijk wordt gemaakt wat waar gerealiseerd gaat worden en welke instrumenten hiervoor nodig zijn. In de wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling wordt dit niet ingevoerd. De wettelijke regeling kent geen overheidsbemoeienis. De wettelijke regeling kent een voorziening om herverkaveling mogelijk te maken, waarvan private partijen gebruik kunnen maken. Op dit moment maakt het Burgerlijk Wetboek het niet mogelijk om met drie of meer partijen te ruilen. Er kan alleen wederkerig geruild worden. De functionaliteit om met drie of meer partijen te ruilen en goederen samen te brengen en opnieuw te verdelen naar rato of elkaar financieel te compenseren, wordt in de wettelijke regeling mogelijk gemaakt. **(discours)**

Hulpmiddelen die kunnen worden ingezet om waarde te creëren hebben te maken met de manier waarop grond op een juiste wijze geëxploiteerd kan worden. Dus waardecreatie hangt samen met het gebruik van de grond. Dit kan dus worden mogelijk gemaakt door wijzigingen van bestemmingsplannen, vergunningverlening en programmering.

In hoeverre een sluitende businesscase een voorwaarde is voor stedelijke herverkaveling is ook afhankelijk van de businesscase van de individuele partijen. Zij moeten het zelf financieren. In algemene zin kun je zeggen dat een sluitende businesscase belangrijk is, maar dit is ook afhankelijk van wat individuele eigenaren willen met hun grond. Het kan ook zijn dat er een bepaald verlies geleden wordt waardoor het verlies op de langere termijn verminderd kan worden of kan worden terug verdiend **(spelregels)**.

De verdeling van kosten en baten is per project heel verschillend. Er zijn projecten waar grote partijen aan deelnemen waarbij het om hele grote bedragen gaat en er zijn projecten waarin kleinere partijen deelnemen waarbij de belangen kleiner zijn. Hoe kosten en baten worden verdeeld is heel verschillend en is afhankelijk van wat eigenaren met elkaar hebben afgesproken. **(spelregels)**

Randvoorwaarden voor de toepassing van stedelijke herverkaveling zijn dat er een bepaalde mate van urgentie moet zijn voor stedelijke herverkaveling. Ook moet er een bepaalde mate van collectiviteit zijn. Dit kun je kweken maar het is belangrijk dat er een collectiviteitsgevoel heerst. Een helder Ruimtelijk ordeningsregime is belangrijk. Als overheid zijnde moet het duidelijk zijn wat op een bepaalde plek gewenst is. De financiële randvoorwaarden moeten inzichtelijk gemaakt worden, dus wat het gaat kosten en wat het gaat opleveren en hoelang het proces duurt. Er moet naar worden gestreefd om dit zo snel mogelijk inzichtelijk te maken omdat bedrijven niet lang in onzekerheid kunnen zitten. Het betekent ook dat de overheid niet alleen moet investeren in een planvorming maar ook tot uitvoering over moet kunnen gaan. Daarnaast moet er open en eerlijk gecommuniceerd worden en moet er naar worden gestreefd om helder te maken wat individuele eigenaren willen en met welke minimale wens ze genoeg nemen om akkoord te gaan. Dit moet aan tafel besproken worden en transparant worden gemaakt. **(middelen, discours, spelregels, coalities)**

Dat er nog geen kavelruil heeft plaatsgevonden heeft te maken met dat het ruilen van kavels niet de eerste doelstelling is van de proefprogramma's. Vaak worden alleen de mogelijkheden verkend voor de toepassing van stedelijke herverkaveling. De wetgever heeft aangegeven om een stimuleringsprogramma op te zetten waarin wordt voorgesorteerd op de wettelijke regeling die komen gaat waarbij er geleerd kan worden van de ervaringen die worden opgedaan. Daarnaast speelt de complexiteit van binnenstedelijke ontwikkelingen een belangrijke rol. De looptijden van dit soort projecten zijn erg groot en hier gaan gemiddeld vele jaren overheen. **(spelregels)**

Innovaties die gedaan moeten worden hebben betrekking op het vrijstellen van overdrachtsbelasting. Ook een goede voorzieningen voor hypotheek is noodzakelijk. Dit wil zeggen dat de hypotheek van de oude naar de nieuwe situatie wordt meegenomen. Op dit moment is deze regeling er nog niet. Op dit moment wordt een overdracht beschouwd als koop en verkoop en wordt er opnieuw getoetst of een partij in aanmerking komt voor de nieuwe hypotheek. Hiervoor moet nog een aanvullende regeling in de wet worden opgenomen. In het landelijk gebied gaan de hypotheek mee van de oude naar de nieuwe situatie. Daarnaast is het belangrijk om wat te doen aan proceskosten. Private partijen dragen de kosten voor planvoering zelf maar de gemeente zou hierin moeten faciliteren bijvoorbeeld bij het bodemonderzoek. Op die manier kan stedelijke herverkaveling worden gestimuleerd. Daarnaast moeten er geldstromen vrijkomen. Er zijn allerlei private en publieke initiatieven die zouden kunnen bijdragen aan stedelijke herverkaveling. Hierbij is het zaak dat er goed wordt afgestemd tussen verschillende beleidsprogramma's en ontwikkelingen. Als stedelijke herverkaveling hierbij kan aanhaken kan er door deze andere initiatieven worden bijgedragen aan bijvoorbeeld de proceskosten. **(Discours, coalities, hulpmiddelen en spelregels)**

Factoren die belangrijk zijn voor de implementatie van stedelijke herverkaveling zijn een helder Ruimtelijk ordeningsregime, een duidelijk financieel kader, de spelregels en procesmatig nadenken over de looptijd van het project. Een faciliterende overheid is belangrijk, wat niet inhoudt dat overheden stil moeten zitten maar meedenken met de eigenaren en de mogelijkheden voor uitvoering ondersteunen. **(discours, coalities, hulpmiddelen, spelregels)**

Gustav Pol, gemeente Zevenaar (23-augustus-2016)

De aanleiding voor het starten van de proefpilot in de gemeente Zevenaar is een beetje via een omweg tot stand gekomen. Het project diende zich aan omdat de Provincie een proefprogramma promootte en er zijn een aantal bedrijventerreinen in Zevenaar die zich in een neergaande spiraal bevinden en waar herstructurering speelt. Om deze reden sprak het de gemeente aan om zich aan te melden voor het proefprogramma. Het gaat om het bedrijventerreinen langs de A12 genaamd Tatelaar en Hengelder. Op deze terreinen zit onder andere meubelbranche gevestigd, maar wel verspreid over de terreinen. Dit is geen optimale situatie. Daarnaast is het vastgoed voor een deel verouderd. Er zit andere bedrijvigheid tussendoor gevestigd die ook milieubelastend is. Allerlei soorten bedrijven zitten dus door elkaar verspreid en zijn dus niet goed geclusterd. Daarnaast ligt Hengelder precies op de locatie waar de nieuwe op en afrit van de A12 komt te liggen. De huidige op en afrit ligt meer naar het westen. Dit betekent dat dit invloed heeft op de gewenste locaties van bedrijven. Het Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de aanleg van de op en afrit en de Provincie en de gemeente zijn verantwoordelijk voor de onderliggende infrastructuur. De Provincie heeft hier een voorstel voor gemaakt in overleg met het bedrijfsleven. Hier is een voorstel uitgekomen wat in de ogen van het bedrijfsleven en de gemeente niet optimaal is. Dit was aanleiding om te kijken of stedelijke herverkaveling een rol kan spelen bij de ontsluiting van het bedrijventerrein. De onderliggende infrastructuur zal dus voor een deel over de kavels van huidige bedrijven moeten plaatsvinden, waarbij de mogelijkheden voor herverkaveling worden onderzocht om deze infrastructurele projecten mogelijk te maken **(coalities)**.

Het is op dit moment nog te vroeg voor concrete herverkavelingsplannen. Wel is er een presentatie gegeven aan de betrokken partijen waarin het alternatief voor de ontsluiting besproken is. Naar aanleiding hiervan zijn er over het algemeen wel positieve reacties op de plannen gekomen. Heel voorzichtig is er al een beetje gepraat over mogelijke ruilingen, maar eerst is het zaak voor de gemeente en samenwerkingspartners om een businesscase op te stellen en om te onderzoeken of de plannen haalbaar zijn. De eerste stap die is gemaakt is het onderzoeken of er draagvlak is voor het instrument. Dit draagvlak bleek wel aanwezig, maar nu is de volgende stap om de financiële haalbaarheid te onderzoeken. Er wordt gedacht aan een soort fondsvorming om de plannen voor de gemeente te stimuleren. Hierbij is de Radboud Universiteit betrokken. De gemeente kan het niet alleen en heeft ook andere partners nodig zoals de Provincie Gelderland die via het programma Steengoed Benutten financieel zouden kunnen bijdragen. Daarnaast moet er overeenstemming worden bereikt met de eigenaren **(coalities en spelregels)**.

De gemeente speelt de trekkende rol in het proces. De gemeente is de coördinerende partij en is de partij die probeert om grondeigenaren tot een overeenkomst te laten komen, maar ook zelf moet investeren in het project. Hierbij is de realisatie van een onderliggend infrastructuurnetwerk de drijfveer om gronden voor een deel om te zetten van bedrijven naar infrastructuur. In de praktijk zal dit betekenen dat de gemeente en de provincie ook gronden moeten verwerven om deze infrastructuur mogelijk te maken **(coalities)**.

Er is bij het ministerie van I&M belangstelling om het project over te nemen van de gemeente Zevenaar. Op deze manier wordt er bekeken hoe er steun en ook financiële aanknopingspunten kunnen worden verkregen **(coalities)**.

Er is wel draagvlak voor stedelijke herverkaveling in Zevenaar. Voor zover bekend is er tot dusver slechts een partij die gelijk heel afwijzend was ten opzichte van een herverkaveling. De gemeente interpreteert dit als een strategie om de maximale prijs uit de situatie te halen. Op enig moment

zullen de andere bedrijven worden ingezet om hem te overtuigen om mee te werken met de ontwikkelingen. In eerste instantie richt de gemeente zich op het gebied waar de afrit komt te liggen. Hierbij gaat het om ongeveer een tiental partijen. Door gronden die vrijkomen voor de realisatie van de infrastructuur kan bijvoorbeeld de meubelbranche zich mogelijk concentreren op de vrijgekomen gronden rondom die op en afrit. Deze gesprekken worden op dit moment nog niet gevoerd. Op dit moment heeft de gemeente alleen nog sterke contacten met bedrijven in de nabijheid van de komende op en afrit **(discours en coalities)**.

In het ideale proces zou herverkaveling van onderaf moeten komen omdat er meer overtuigingskracht nodig is als het van bovenaf moet komen, maar de realiteit is dat bedrijven nog geen feeling hebben met stedelijke herverkaveling **(discours en coalities)**.

Middelen die de gemeente inzet om waardecreatie in te zetten zijn het mogelijk maken van vestigingsmogelijkheden aan een snelweg met op en afrit. Het hele gebied heeft nu een bedrijfsbestemming en bij bepaalde delen kan er worden gekeken naar andere functies zoals horeca of hotels of andere snelweg gebonden functies. Het is nu van belang om een sluitende businesscase te maken. Hierbij moeten er afspraken gemaakt worden over de verdeling van kosten en baten. Hierbij wordt er momenteel gedacht aan een mogelijke fondsvorming, maar deze ideeën zijn nog pril. Er moet een gezamenlijke commitment zijn om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken en dit kan worden gezien als een belangrijke randvoorwaarde. Moeilijkheden waar de gemeente tegenaan loopt is het voorstellingsvermogen van betrokken partijen. Voor grondeigenaren is stedelijke herverkaveling nog een 'ver van mijn bedshow'. Het is duidelijk een proces voor de lange adem **(middelen en discours)**.

Factoren die van belang zijn voor stedelijke herverkaveling zijn de aanwezigheid voor een directe aanleiding. Daarnaast is de commitment van partijen van belang en moet er een sluitende businesscase worden gecreëerd **(spelregels)**.

Interview Andre Gijsendorffer, provincie Overijssel (24-augustus 2016)

Er is urgentie om stedelijke herverkaveling als instrument in te zetten om leegstand aan te pakken. In een coalitie akkoord heeft Provinciale State aangegeven dat de focus van de Provincie meer op de binnensteden moet komen te liggen vanwege de problematiek met leegstand. Om deze reden wordt er op dit moment al geëxperimenteerd met stedelijke herverkaveling. De wetgeving zal pas van kracht gaan in 2019, maar het is belangrijk om hierin alvast ervaring op te doen om te bekijken welke rol de provincie hierbij zou kunnen vervullen (**discours**).

De rol van de provincie Overijssel is faciliteren en de Provincie zal niet de regierol oppakken. De regierol ligt bij de gemeenten en de private partijen. De Provincie kan deze partijen wel ondersteunen met bijvoorbeeld subsidies of het aanstellen van een expertteam. De besluitvorming hierover heeft nog niet plaats gevonden en zal in de komende tijd bekeken moeten worden. De centrale vraag is niet wat er gedaan kan worden met stedelijke herverkaveling, maar welke bijdrage er geleverd kan worden aan het vitaal houden van de binnensteden in Overijssel. Stedelijke herverkaveling is dan een mogelijk instrument om hieraan bij te dragen (**coalities en discours**).

De gemeente heeft de regiehebbende rol omdat de gemeente de verantwoordelijkheid heeft om de functies in het centrum te bepalen. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de gemeente. De gemeente kent daarnaast ook de ondernemers het beste en zij kunnen gezamenlijk bepalen welke koers ze moeten bewandelen. De Provincie kan wel bijdragen aan kennisdeling omdat ze van verschillende gemeenten zien hoe de verschillende gemeenten hun problemen met betrekking tot leegstand in binnensteden aanpakken. Op die manier kunnen de gemeenten wat van elkaar leren. Daarnaast is de Provincie momenteel bezig met een programma genaamd 'de Stadsbeweging' waarbij lokale goedlopende initiatieven in centra een kleine bijdrage krijgen om hun initiatieven verder uit te werken. Daarnaast is de Provincie bezig met het ontwikkelen van een platform om kennis uit te wisselen. Verder wordt er nog een herstructureringsmaatschappij Overijssel opgericht om leegstand in binnensteden aan te pakken. Die maatschappij koopt dan gronden op om herstructurering mogelijk te maken. Die partij levert dus een bijdrage aan het leefbaar houden van de centra. Er zit een gevaar in het actief aansturen van herstructurering omdat ondernemers dan stil gaan zitten en er vanuit gaan dat de Provincie wel betaald. Het is beter dat van onderop ondernemers en gemeenten de initiatieven nemen (**coalities en discours**).

In hoeverre er draagvlak is voor stedelijke herverkaveling in de gemeente Steenwijk is lastig in te schatten, maar de gemeente is wel al een hele tijd bezig met ondernemers om het centrum op orde te krijgen. Mede door de betrokkenheid van het Kadaster is het bij de ondernemers wel duidelijk dat er wat moet gaan gebeuren in het centrum omdat ze anders afglijden. Waarschijnlijk is er dus wel redelijk wat draagvlak om verder te gaan met stedelijke herverkaveling. Er zullen altijd ondernemers zijn die moeten vertrekken omdat het centrum compacter moet worden. Hierdoor zullen er ondernemers moeten verdwijnen en nieuwe functies worden mogelijk gemaakt. Er zullen altijd ondernemers zijn die hier niet blij mee zijn. Of het project een succes wordt is mede afhankelijk van welke functies er worden gerealiseerd in het gebied. Als hier levensvatbare functies voor terugkomen blijft de waarde van het pand intact (**coalities**).

Middelen die ingezet kunnen worden om waardecreatie mogelijk te maken is bijvoorbeeld dat de gemeente geld beschikbaar heeft gesteld om de onrendabele top bij projecten op te vangen. Daarnaast is het de bedoeling om in de aanloopstraten naar het centrum om iets met wonen en zorg te gaan doen en dus een functieverandering mogelijk te maken (**hulpmiddelen**).

In hoeverre het een belemmering is voor de toepassing van het instrument dat er geen gedwongen regeling voor kavelruil komt vindt Andre Geijsendorffer persoonlijk wel jammer omdat een grondeigenaar nu in zijn eentje een proces kan tegenhouden, maar dit is een ambtelijke mening. Bestuurlijk zijn er allerlei argumenten te bedenken waarom je het niet zou moeten doen, maar het is wel vreemd dat het in het landelijk gebied wel mogelijk is en in het stedelijk gebied niet. Op die manier wordt er met twee maten gemeten met betrekking tot het eigendomsrecht (**discours en spelregels**).

Een sluitende businesscase is noodzakelijk voor het toepassen van stedelijke herverkaveling. Hierbij kan ook worden gedacht aan het beperken van het verlies. Dus als een businesscase niet sluitend is maar het er wel voor zorgt dat verliezen door leegstand niet verder oplopen zou dit alsnog als een sluitende businesscase gezien kunnen worden. Er wordt hierdoor meer waarde gecreëerd in het vastgoed bij de nieuwe situatie (**spelregels**).

De feitelijke stedelijke herverkaveling in Steenwijk moet nog plaatsvinden. Het Kadaster heeft wel een goede analyse gemaakt van wat de problematiek is en waar de detailhandel geconcentreerd zou moeten worden en in welke straten er dan andere functies mogelijk gemaakt kunnen worden. Dus op basis van het werk wat geleverd is kan er worden bekeken waar er mogelijk geruild kan worden met kavels. Het hele onderhandelingsproces moet nog gaan plaatsvinden. Op dit moment heeft de gemeenteraad daar budget beschikbaar voor gesteld en de komende jaren zal dit verder worden uitgewerkt (**speregels**).

Randvoorwaarden voor het toepassen van stedelijke herverkaveling zijn dat er goed zicht moet zijn op wat de alternatieven zijn en dat er urgentie gecreëerd wordt om hun gronden te ontwikkelen. Er moet dus gezamenlijk een plan worden ontwikkeld om waardecreatie mogelijk te maken. Daarnaast is het belangrijk dat er een reëel beeld is van de noodzaak om initiatief te nemen, omdat anders ondernemers vaak stil blijven zitten (**speregels**).

Het is belangrijk dat wordt beseft dat stedelijke herverkaveling een mogelijk instrument is om een gebiedsontwikkeling vlot te trekken en niet de oplossing voor alles is. Om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken zal er een combinatie van instrumenten ingezet moeten worden. En daarnaast zijn factoren als urgentie en de aanwezigheid van draagvlak belangrijke aspecten om stedelijke herverkaveling ergens toe te kunnen passen (**spelregels**).

Interview Renee Sturre, gemeente Steenwijkerland (9-september-2016)

In Steenwijk worden de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling onderzocht omdat er problemen zijn met betrekking tot leegstand in de binnensteden. Er is een overaanbod aan vierkante meters met name in de detailhandel. De gemeente Steenwijkerland wil zich inzetten voor meer sfeer en beleving in het centrum. Dit betekent dat er wordt geprobeerd om het centrum wat compacter te maken. Juist omdat er leegstand heerst wordt er geëxperimenteerd met het instrument stedelijke herverkaveling omdat dit een mogelijkheid kan zijn om het centrum compacter te maken en functies beter te clusteren. Het inzetten van het instrument is geen doel op zich, maar er wordt wel geprobeerd te kijken welke mogelijkheden dit instrument kan bieden voor het compacter maken van het centrum. Daarnaast zijn er meer instrumenten die hiertoe zouden kunnen bijdragen (**discours**).

Er zijn nog geen concrete ruilplannen maar er licht wel een theoretisch document dat het Kadaster heeft opgesteld. Hierin wordt verkend of er mogelijkheden zijn voor de toepassing van stedelijke herverkaveling en of er op basis van doelstellingen tot een gezamenlijke oplossing kan worden gekomen. In dit document worden een aantal uitgangspunten beschreven, zoals: het concentreren van horeca op de markt en het realiseren van een compacter winkelgebied. In dit rapport staat dat met een groot aantal ruilbewegingen het mogelijk is om de leegstand in de aanloopstraat naar het centrum aan te pakken. Dit zijn puur theoretische mogelijkheden om te kijken of er ruilbewegingen mogelijk zijn. Inmiddels is dit financieel vertaald. Hierbij wordt er gekeken naar wat de inbrengwaarde is, hoe de te maken kosten worden verdeeld en over of er sprake is van een te kort of een positief resultaat. Idealiter moet een businesscase sluitend zijn, maar voor de binnenstad van Steenwijk gaat dit niet lukken. Er zit een fors tekort op de businesscase. Om deze reden wordt er aan knoppen gedraaid om te kijken hoe dit te kort kan worden opgevangen (**hulpmiddelen en coalities**).

De urgentie voor de aanpak voor de problematiek zit in het creëren van een vitale binnenstad. De doelstelling is om een compacter centrum met meer beleving en sfeer te creëren. Die urgentie wordt ook gevoeld door eigenaren in het centrum. Hiervan is men wel overtuigd. Stedelijke herverkaveling is slechts een middel dat zou kunnen helpen om dit te realiseren. Men is dus niet perse overtuigd van de noodzaak voor stedelijke herverkaveling, maar wel van het aanpakken van de problematiek en van de noodzaak om tot een compact centrum te komen. Hierbij zou stedelijke herverkaveling kunnen helpen (**discours**).

De gemeente speelt een actieve rol in het proces. De gemeente initieert het proces en bespreekt de mogelijkheden voor het instrument met de eigenaren. Het is de bedoeling om het project landelijk te maken, dus de gemeente neemt echt het voortouw in het op sleeptouw nemen van de ondernemers. De gemeente heeft ook middelen beschikbaar gesteld om stedelijke herverkaveling mogelijk te maken als een van de weinige gemeenten in Nederland. Het gaat hierbij om een fonds om het verlies te compenseren. Hierbij gaat het om tonnen tot 2020. De gemeente heeft hier drie tot vier ton in gestoken. Daarnaast wordt er geprobeerd om nog wat tonnen bij de Provincie los te krijgen. Dit wordt niet zozeer gestoken in het proces, maar wordt gebruikt om een fonds te vormen om de tekorten te dekken. Hier staat tegenover dat eigenaren mee moeten werken en mogelijk moeten afboeken. Als eigenaren bereidt zijn om mee te doen is de gemeente bereid om de onrendabele top bij projecten te financieren, of een lening te verstrekken of een garantstelling mogelijk te maken. Hoe het bedrag op de begroting wordt ingezet is nog afwachten. Mogelijk kan de gemeente ook rekenen op een bijdrage van de landelijke overheid aangezien het project mogelijk wordt opgeschaald naar het landelijke stimuleringsprogramma (**coalities en discours en spelregels**).

In het ideale proces zou stedelijke herverkaveling bottom-up geïnitieerd moeten worden. Er is overeenstemming en bereidheid van de eigenaren nodig. Het is nodig om op een transparante manier tot een oplossing te komen. Anders gaat het niet lukken. Het instrument is wel vrijwillig maar niet vrijblijvend. Dus als de stap wordt gezet om te kiezen voor stedelijke herverkaveling moet je hier wel in doorzetten. Op dit moment is de gemeente nog de trekker, maar op termijn komt er een onafhankelijke procesmanager die het proces begeleid. De gemeente heeft zelf namelijk ook grondeigendom en belang in de binnenstad. Deze onafhankelijke procesmanager zal dan in onderhandeling gaan met alle betrokken partijen (**discours**).

De belangrijkste samenwerkingspartners van de gemeente is op de eerste plaats de ondernemersvereniging (SVS) in de binnenstad. Dit is een stichting waarin ondernemers in de binnenstad worden vertegenwoordigd. Deze hebben samen een BIZ opgericht. Een BIZ is een ondernemersfonds waarin evenementen voor de binnenstad worden opgericht. Om te voorkomen dat een klein clubje investeert en de rest mee profiteert is deze BIZ opgericht waarbij iedereen een bijdrage levert aan evenementen in de binnenstad. Hiermee worden samen activiteiten georganiseerd. Daarom is de ondernemersvereniging een belangrijke partner omdat ze alle ondernemers vertegenwoordigen die bijdragen aan het fonds. Deze ondernemersvereniging is ook betrokken bij het uitvoeren en ontwikkelen van de visie op de binnenstad. Op dit moment is er alleen nog een theoretische visie op het gebied gemaakt. Bij het bestuur van de ondernemersvereniging is er zeker draagvlak om een stedelijk herverkavelingsproject te starten. Of dit wordt ondersteund door alle eigenaren is nog niet bekend (**coalities**).

Om het draagvlak te vergroten bij ondernemers voor stedelijke herverkaveling is het noodzakelijk dat de noodzaak voor het instrument duidelijk wordt gemaakt. Je moet ze ook een perspectief kunnen bieden. Niet iedereen zal willen meedoen, maar het is wel belangrijk om ze een perspectief te bieden en inzichtelijk te maken wat de mogelijkheden zijn. Het gaat niet alleen om het ruilen maar ook om de visie die erachter zit en als je die over kan brengen op eigenaren kan het draagvlak worden vergroot (**coalities en discours**).

Middelen die de gemeente kan inzetten om waardecreatie mogelijk te maken is het stimuleren van functieverandering. Door plekken een andere functie te geven wordt er niet direct waarde gecreëerd. In de binnenstad zit veel detailhandel wat een hogere waarde heeft dan woningbouw. Er moet dus worden afgeboekt. Dus in principe kan er nooit een plus worden gerealiseerd in de businesscase. De afweging die moet worden gemaakt is of de reële waarde van detailhandel panden nog wel zo hoog was als voorheen. De binnenstad heeft te maken met leegstand, bij leegstaande panden is de reële waarde lager. Als blijkt dat zo'n pand nooit meer gevuld zal worden met detailhandel wat is dan nog de reële waarde? Dus dan moet er een afweging worden gemaakt om af te boeken middels bijvoorbeeld een woonfunctie. Idealiter moet er een plus zitten in de businesscase maar gezien het programma is het nodig om geld bij te leggen om dit mogelijk te maken. Het begin van het ruiltraject is om de horeca te concentreren op de markt. Dit staat beschreven in het advies van het kadaster. In hoeverre dit mogelijk is en of dit financieel haalbaar is zal per pand moeten worden berekend (**middelen**).

Op beleidsniveau wordt er gesteld dat een binnenstad compact moet zijn en er meer ruimte moet zijn voor wonen en meer voor zorg. Hierbij is stedelijke herverkaveling een mogelijke methode. In de binnenstad is er op veel plekken al een dubbele bestemming mogelijk gemaakt. Dus naast detailhandel is het ook mogelijk om er te wonen. Wonen lijkt het meest haalbare alternatief voor een

functieverandering. Op deze manier wordt er in de binnenstad een combinatie van functies gecreëerd (**hulpmiddelen**).

Er is al een globale financiële doorrekening gemaakt voor de theoretische casus. Deze blijft voorlopig nog vertrouwelijk, maar het gaat om een verlies van zeven ton. Hoe dit wordt verdeeld is nog niet bekend omdat het om een theoretisch advies gaat. Er is een mogelijkheid om dit verlies te dekken met het eerder vermelde fonds. Hierbij zullen ondernemers moeten mee financieren of moeten afboeken zodat de inbrengwaarde van het vastgoed lager is. Op die manier kun je er voor zorgen om het verlies kleiner te maken. Kosten die gemaakt moeten worden zijn het afboeken van de functie detailhandel naar woningbouw en daarnaast moet het pand nog woongeschikt worden gemaakt. Dit zijn de belangrijkste kosten die gemaakt zullen moeten worden. Daarnaast moeten er allerlei belastingen worden betaald bij een ruilverkaveling zoals overdrachtsbelasting (**spelregels**).

De komst van een vrijwillige wettelijke regeling is geen belemmering voor de toepassing van het instrument. Je kan eigenaren niet dwingen om mee te doen, maar wel verleiden. Een herverkaveling moet van onderop komen het moet door de eigenaren kunnen worden georganiseerd. Het is belangrijk om duidelijk te maken wat de mogelijkheden zijn. Hierbij is het belangrijk dat er op een transparante manier met elkaar wordt gecommuniceerd en afspraken moeten worden gemaakt. Dit vraagt voor veel onderling vertrouwen. Om onwillende eigenaren over te halen om toch deel te nemen moet je ze verleiden, je kan ze niet dwingen, maar je kan wel inzichtelijk maken wat gevolgen zouden kunnen zijn in toekomstige scenario's en wat de huidige situatie voor de toekomst betekend. Het is niet nodig om mensen te dwingen om deel te nemen. Het is een proces waarbij er klein moet worden begonnen met eigenaren die heil zien in een herverkaveling. Wellicht willen eigenaren in een later stadium alsnog ruilen als blijkt dat het instrument werkt (**discours**).

Een belangrijke randvoorwaarde voor de toepassing van het instrument is het transparant communiceren met elkaar zodat iedereen weet welke belangen er spelen en wat de bedoeling is. Daarnaast is het belangrijk dat er een aantal go en no go momenten worden ingelast. Er moeten peildata ingebouwd worden om te checken of iedereen het nog eens is met de plannen. Dit vraagt om draagvlak voor het instrument en vertrouwen bij de betrokken partijen in elkaar. Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat partijen de bereidheid moeten hebben om te investeren en financieel te participeren. Hierbij moeten gemeenten en eigenaren gezamenlijk investeren om de plannen mogelijk te maken. In hoeverre de partijen bereid zijn om te investeren zal moeten blijken in overleg met de betrokken partijen (**spelregels**).

Moeilijkheden waar de gemeente tot nu toe tegen aanloopt zijn het ontwikkelen van draagvlak bij de eigenaren en het over brengen van de urgentie van de problematiek om draagvlak voor het instrument te creëren bij eigenaren. Daarnaast is het lastig om de meerwaarde voor het instrument bij de betrokken partijen inzichtelijk te maken. Het is nog niet precies duidelijk wat de plannen concreet betekenen door de eigenaren. Over het advies van het Kadaster is nog geen besluit genomen (**coalities en spelregels**).

Factoren voor het toepassen van stedelijke herverkaveling zijn het creëren van draagvlak. Het hebben van vertrouwen in elkaar is een andere belangrijke factor. Daarnaast is een sluitende businesscase belangrijk en als er dan een tekort is moet er iets worden bedacht om het af te dekken. Een alternatief programma met rendement heb je immers niet zo makkelijk. Het is bijna onmogelijk om een positieve businesscase te creëren als je van detailhanden naar wonen gaat (**spelregels**).

Telefonisch Interview Erwin van der krabben, Radboud Universiteit (12-september 2016)

Erwin van der krabben is samen met onder andere adviesbureau het NoordZuiden betrokken bij het proefprogramma stedelijke herverkaveling. Daarnaast is hij bezig met een advies voor fondsvorming om de gebiedsontwikkeling op bedrijventerreinen Tatelaar en Zevenaar te stimuleren. Op zich heeft het idee van fondsvorming niet direct iets te maken met stedelijke herverkaveling. Het is wel belangrijk om te beseffen dat stedelijke herverkaveling geen doel op zich is. Het is een middel om een gebiedsopgave te realiseren. In Zevenaar is er een noodzaak of een wens om iets te doen met stedelijke herverkaveling vanwege problemen met leegstand en veroudering van bedrijventerreinen. Er is dus een noodzaak om gebiedsontwikkeling tot stand te brengen. Hierbij wordt er gezocht naar een organische gebiedsontwikkeling, waarbij de regie wel bij de overheid ligt maar niet alle investeringen alleen doet. Hierbij heeft de overheid een aanjaagfunctie om de private eigenaren aan het investeren te krijgen in het gebied. In sommige gevallen kan een grondeigenaar dit op zijn eigen kavel realiseren en is stedelijke herverkaveling niet nodig. In andere gevallen kan een gebiedsontwikkeling alleen tot stand komen als eigenaren gezamenlijk opereren en dan kan stedelijke herverkaveling een oplossing bieden. Hierbij moet er ook rekening worden gehouden met de rol van de overheid, omdat de overheid eigenaar is van de openbare ruimte en ook een regierol wil vervullen. Steeds vaker kiest de overheid ervoor om geen actief grondbeleid meer te voeren. Hierdoor is er een partij nodig die samen met de individuele eigenaren mee investeert in de gebiedsontwikkeling. Hierbij kan er worden gedacht aan het opstellen van een ontwikkelingsmaatschappij. Hierin zouden dan meerdere overheden kunnen participeren omdat het niet alleen in het belang van de gemeente is, maar ook in het belang van de Provincie. Deze ontwikkelingsmaatschappij heeft geld nodig en hiervoor zou je een fonds kunnen opzetten waarbij verschillende publieke en private partijen geld investeren. Hierbij kunnen publieke partijen onder voorwaarde van medefinanciering van private partijen geld investeren. Met dat fonds kun je twee dingen doen. Je kan op de eerste plaats een actief grondbeleid voeren en gronden verwerven. Er kan dan worden gekozen om als overheid een soort tussenpositie in te nemen om een gebiedsontwikkeling of herverkavelingproject los te trekken. Stedelijke herverkaveling gaat er vanuit dat iedereen op hetzelfde moment beslist om gronden te ruilen. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin eigenaar A dit in 2016 wil doen en eigenaar B dit in 2018 pas wilt doen. Op die manier kun je een gebiedsontwikkeling in fasen opdelen. Zo kan een ontwikkelingsmaatschappij tijdelijk het eigendom overnemen zodat er in 2018 als eigenaar B ook wilt ontwikkelen, het eigendom aan eigenaar B kan worden doorverkocht. Op die manier ontstaat er een ketting van ruilingen, waarbij de overheid er af en toe tussen zit. Hier kleefte wel een risico aan vast omdat je niet zeker weet of eigenaar B in 2018 nog steeds wil ontwikkelen. Vanuit het fonds kun je dus investeren in een eigendomspositie die je op termijn weer verkoopt. Hierdoor vloeit het geld weer terug in het fonds. Een andere mogelijkheid doet zich voor als een partij wil investeren en als ze een andere grondpositie willen innemen en willen ontwikkelen in vastgoed. De partij zal dit moeten financieren. Hiervoor moeten ze naar de bank om een lening te nemen, die dit vaak een risicovolle onderneming vindt. Met behulp van het fonds kunnen banken over de streep worden getrokken om ook mee te doen, aangezien het fonds mede investeert. Op die manier kan het fonds ook worden ingezet als een lening die op termijn weer moet worden terugbetaald. Dit kun je inzetten bij stedelijke herverkaveling maar ook bij andere ontwikkelingsopgave. Op die manier kun je een ketting van ontwikkelingen tot stand brengen en dat is het idee dat achter het idee van de fondsvorming zit.

Interview Bert Broekhuis, Broekhuis & Rijs Advisering (21-september 2019)

De mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling in Nijverdal worden onderzocht om functies in het centrum te herontwikkelen zodat het centrum kan worden versterkt. Het gaat hierbij om een blok aan de Noordkant van de Grotestraat. Het is een verouderd blok uit de jaren 60 dat wordt gekenmerkt door veroudering en leegstand maar ook door het niet meer bij de tijd zijn van woonfuncties en detailhandelsfuncties. Er moet op dit vlak dus wat gaan gebeuren. Waarbij het de bedoeling is om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Hierbij moet stedelijke herverkaveling gezien worden als een middel en niet als een doel op zich. Het gaat om het creëren van een vorm waarbij alle partijen meegaan om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Dit hoeft niet perse via stedelijke herverkaveling te worden gerealiseerd, maar het is wel een mogelijkheid. Broekhuis & Rijs Advisering is door de gemeente ingeschakeld om via co- creatie de ontwikkeling van het centrum mogelijk te maken. Een van de onderdelen hiervan is het blok aan de noordzijde van de Grotestraat. Hier wordt dus gekeken wat de mogelijkheden zijn voor stedelijke herverkaveling **(discours)**.

Er is in zoverre draagvlak voor stedelijke herverkaveling dat eigenaren inzien dat er iets moet gebeuren om het gebied aan te pakken vanwege het gedateerde vastgoed. Op dit moment zijn ze nog bezig met het proces en is het adviesbureau in gesprek met de eigenaren. Hierbij gaat het om een zevental eigenaren die hieraan mee willen doen. Daarnaast gaat het om zes of zeven gebruikers van het vastgoed. Er wordt met name gesproken met de eigenaren. Het is lastig om duidelijk te maken hoe zo'n proces werkt en welke risico's ze lopen bij stedelijke herverkaveling. Ook is het lastig om te kunnen benoemen wat het uiteindelijke rendement is. Voordat er rendement wordt behaald moet er geïnvesteerd worden door de eigenaren. Op korte termijn moet er geïnvesteerd worden. Dit zorgt voor een hele andere positie in de toekomst. Vooral lokaal beleggende partijen zijn lastige partijen om mee te krijgen in het proces. Er is deels wel draagvlak voor ontwikkeling in het gebied en mogelijk kan stedelijke herverkaveling hier een rol bij spelen. Daarnaast zit er een grote ontwikkelende partij bij die wel aangeeft vanuit de private kant mede de kar te willen trekken **(discours en coalities)**.

Er zijn tot nu toe schetsen en rekensommen gemaakt met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied. Er zijn scenario's ontworpen waarbij het gehele blok wordt aangepakt in een keer. Een ander scenario is dat een gedeelte van het blok wordt aangepakt. Daarnaast is er een scenario gemaakt waarbij verschillende delen van het blok worden aangepakt. Op dit moment wordt er nog onderzocht welke oplossing het beste is gezien de huidige stand van zaken bij de eigenaren. De inschatting op dit moment is dat er een gedeelte van het blok wordt aangepakt en dat niet het gehele blok zal worden ontwikkeld omdat waarschijnlijk niet alle partijen overtuigd kunnen worden **(hulpmiddelen)**.

De gemeente speelt hierbij een faciliterende rol. Een faciliterende rol houdt in deze context in dat ze ondersteunen in het proces. Het is aan de markt om de ontwikkelingen mogelijk te maken. De gemeente Hellendoorn houdt zich bezig met het inrichten van de openbare ruimte. De openbare ruimte biedt kansen om wat met het vastgoed te doen. In het voortraject is de N35 omgelegd van het centrum van Nijverdal naar de Noordkant van het centrum. Door deze omlegging is de verkeersintensiteit in het centrum van Nijverdal op de grote straat drastisch afgenomen. Hierdoor is de oversteekbaarheid van de Grotestraat een stuk verbeterd. Hierdoor ontstaan er kansen om het centrum anders in te delen. Door deze ontwikkeling heeft de gemeente Hellendoorn besloten om een proces van co- creatie te starten om het centrum van Nijverdal een positieve impuls te geven. Hierbij wordt een actieve rol van betrokken partijen gevraagd. Zo wordt er bijvoorbeeld bekeken of

er aan de Noordzijde van de weg meer ruimte voor voetgangers en terrassen van horecagelegenheden gemaakt kan worden. Een van deze panden is dus sinds die ontwikkeling bezet door een nieuwe horeca gelegenheid. Deze partij heeft geanticipeerd op de ontwikkelingen in het centrum. De gemeente houdt zich dus bezig met het inrichten van de openbare ruimte en verder spelen ze geen actieve rol in het proces van co- creatie of stedelijke herverkaveling (**coalities en discours**).

Als het plan is om iets te doen met stedelijke herverkaveling zou er een opbrengstpotentie in het plan moeten zitten. Als die er niet is moet je niet aan stedelijke herverkaveling beginnen. Daarnaast zal dit proces van onderop geïnitieerd moeten worden, als je het van bovenaf doet worden eigenaren gedwongen om deel te nemen aan processen terwijl ze hier wellicht niet op zitten te wachten. Dit project is ook van onderaf geïnitieerd. Het cocreatie proces is buiten de politiek van onderaf gestart. Met een aantal werkgroepen is gekeken wat de mogelijkheden zijn. Er vindt heel weinig sturing van de overheid plaats in dit proces waarbij de randvoorwaarden wel in ogenschouw worden genomen. Een plan moet natuurlijk wel financieel en juridisch haalbaar zijn. Het proces van cocreatie is bedacht door een groep lokale ontwikkelaars, beleggers, retailers en de lokale bevolking. Een hele groep belanghebbende heeft dus nagedacht over dit proces en politiek gezien is dit project dus niet van bovenaf opgelegd (**hulpmiddelen**).

De provincie Overijssel heeft belang bij deze pilot en er zit dus overheidsgeld in de voorbereiding van dit proces. Het geld dat er in dit proces is gestoken, heeft betrekking op het co- creatie proces om te bedenken hoe er gezamenlijk tot een ontwikkeling gekomen kan worden. Een onderdeel hiervan is het onderzoeken voor de mogelijkheden voor stedelijke herverkaveling (**spelregels**).

Een belangrijke samenwerkingspartner is de ontwikkelaar/ belegger Hegeman. Hegeman was bereid om samen te werken in het planproces en een stedenbouwkundig architect in te huren om wat planontwikkelingen door te rekenen en uit te werken. Dat heeft deze partij op eigen risico gedaan (**coalities**).

Het lastige punt voor de toepassing van stedelijke herverkaveling in Nijverdal is dat het lastig wordt om waardecreatie mogelijk te maken. Er moet een bepaalde opbrengstpositie zijn om partijen mee te krijgen. Om een ontwikkeling mogelijk te maken moet er in ieder geval geen verlies worden gemaakt. Dit betekent wel dat je mee moet gaan in de investering en voor sommige eigenaren is dit lastig. Stel dat er een eigenaar is die binnenkort met pensioen kan en dus wordt gevraagd om te investeren in een plan wat pas op langere termijn rendement oplevert. Dan is het lastig of onmogelijk om deze partij te overtuigen van de meerwaarde van de ontwikkeling. In Nijverdal wordt bekeken of woningcreatie mogelijk een meerwaarde kan zijn. Dit betekent wel dat er rekening moet worden gehouden met dat woningbouwprogramma's elders in de gemeente wellicht niet doorgaan. Wat betreft nieuwe winkels zijn er weinig mogelijkheden omdat er al een overaanbod is aan winkels en er sprake is van leegstaande winkelruimten. De opbrengstpotentie zit met name in het realiseren van woningen. Hegeman heeft in beeld gebracht wat de mogelijkheden zijn voor het realiseren van woningen. De gemeente staat er voor open om dit plan uit te voeren als dit haalbaar blijkt te zijn (**discours en middelen**).

Op dit moment is er geen sprake van een sluitende businesscase. Er moeten meer woningen worden gerealiseerd dan geprogrammeerd is, om de businesscase sluitend te maken. In eerste instantie was het plan om een wooneenheid van 20 woningen te realiseren. Later werd er gerekend met 30 woningen om de businesscase redelijk sluitend te krijgen. Dan ontstaat er meteen een

stedenbouwkundige discussie over of dit wel wenselijk en passend is. Het gaat tenslotte ten koste van andere woningbouwprojecten **(spelregels en middelen)**.

Middelen die kunnen worden ingezet zijn het schetsen van toekomstplaatjes waarbij het rendement dat op langere termijn behaald kan worden inzichtelijk wordt gemaakt. De toekomstwaarde van ontwikkelingen is van doorslaggevend belang om zo'n proces mogelijk te maken. Het creëren van een waardesprong is dus een middel dat moet worden ingezet om de plannen aantrekkelijk te maken en de partijen mee te krijgen om te investeren. Een meerwaarde kan bijvoorbeeld zitten in de hogere huurinkomsten die gegenereerd kunnen worden door een functieverandering. Wanneer er sprake is van een leegstaand pand is het makkelijker om deze waardecreatie te creëren. Hierbij is het noodzakelijk om inzichtelijk te maken wat de toekomstwaarde is van het bestaande vastgoed en welke meerwaarde het zou kunnen hebben op langere termijn door te investeren in een nieuwe ontwikkeling. Een sluitende businesscase is dusdanig belangrijk dat als er geen meerwaarde gecreëerd kan worden de ontwikkeling niet interessant is voor grondeigenaren. De aanwezigheid van een onrendabele top is niet altijd een ramp maar uiteindelijk moeten de ontwikkelingen wel een meerwaarde voor het centrum hebben **(middelen)**.

Er is op dit moment een rekensom gemaakt waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat de inbrengwaarde is en wat er geïnvesteerd moet worden en wat het rendement op langere termijn is. Per eigenaar is dit inzichtelijk gemaakt. Deze gegevens zijn vertrouwelijk tussen de individuele eigenaren en kunnen niet openbaar gemaakt worden. Wellicht kan ontwikkelaar Hegeman de methodiek die gebruikt is laten zien **(spelregels)**.

Een randvoorwaarde voor de toepassing van stedelijke herverkaveling is op de eerste plaats dat er waardecreatie wordt gerealiseerd. Daarnaast moet het niet dwangmatig worden opgelegd van bovenaf maar de partijen moeten samen tot een oplossing komen. Daarnaast moet een project niet te groot gemaakt worden, want des te meer belanghebbende des te meer belangen er spelen en hoe ingewikkelder een project wordt. Projecten zullen dus vaak moeten worden opgedeeld in verschillende fasen, omdat eigenaren mogelijk op verschillende momenten iets willen met hun vastgoed **(spelregels)**.

In hoeverre het een belemmering is voor de toepassing van het instrument dat er geen verplichte wettelijke regeling komt is maar de vraag. Aan de ene kant zal het een belemmering zijn voor de toepassing dat je een eigenaar niet kan dwingen, maar aan de andere kant is het maar de vraag of het goed zou zijn om het te verplichten. De doelstelling van stedelijke herverkaveling is om tot een ontwikkeling te komen en een kavel te verplaatsen van A naar B. Een gebiedsontwikkeling kan ook worden mogelijk gemaakt door andere instrumenten. Een verplichte regeling voor stedelijke herverkaveling is vergelijkbaar met onteigening en als het draagvlak in de maatschappij ontbreekt om de regeling verplicht toe te passen gaan partijen de hakken in het zand zetten. Dit leidt tot conflicten waar niemand beter van wordt. Mocht er een eigenaar zijn die dusdanig dwarsligt zou je altijd nog een onteigeningsinstrument kunnen inzetten **(discours)**.

Moeilijkheden in het proces zijn dat het kennisniveau wat betreft vastgoed bij grondeigenaren erg laag is. Daarnaast is het erg lastig om de meerwaarde en opbrengstpotentie bij stedelijke herverkaveling duidelijk te maken bij grondeigenaren. Daarnaast speelt het eigen belang een belangrijke rol en vragen eigenaren zich af of de buurman er niet net iets beter van wordt. Ook speelt een bepaalde emotionele waarde een rol speelt, soms willen eigenaren gewoon niet weg vanwege verschillende emotionele sentimenten **(spelregels en discours)**.

Telefonisch Interview Frank Hegeman, Hegeman B.V. (18 November 2016)

Hegeman als initiatiefnemer heeft een architect ingehuurd. Het idee was in eerste instantie om het bouwblok te renoveren. De eigenaren in dit gebied vonden dit een te dure ontwikkeling. Toen is er gezamenlijk bedacht om met nieuwbouw te komen. Daar is een schets van gemaakt. De kosten zijn hiervan geraamd. De conclusie is dat de eigenaren niet inzien hoe zij de investeringen op termijn terug kunnen verdienen. Wat Hegeman betreft is dit het grootste probleem. Hij ziet dit plan niet meer slagen. De plannen hebben geen verdientermijn van twee jaar maar dat dit moet worden uitgesmeerd over meerdere jaren. Er zijn een aantal eigenaren die al wat ouder zijn en die dus geen rendement zien in de ontwikkelingen.

Hegeman heeft zelf ook panden in het gebied. Zij hebben dus een dubbele pet op bij de rol die ze invullen. Aan de ene kant de ontwikkelende rol en aan de andere kant zijn ze ook grondeigenaar. Het is een sterk verouderd gebied en nietsdoen is ook geen optie. Er moet geïnvesteerd worden om het gebied in de lucht te houden. Uiteindelijk hikken alle andere eigenaren in het gebied tegen het investeringsvraagstuk aan. De positie die Hegeman in het gebied heeft is voor hem te klein om alleen de kar te trekken. Hij heeft nog wel contacten proberen te leggen met externe financiers, om de huidige eigenaren tot verkoop over te laten gaan om het plan alsnog te laten slagen. Deze financiers lopen hier over het algemeen niet echt warm voor.

Het idee van herverkaveling is bedacht doordat er een oplossing zou kunnen worden bedacht voor de onhandige eigendomsposities. Voor dit project is er te weinig visie bij betrokken eigenaren en te weinig financiële draagklacht om de ontwikkeling te laten slagen. De gemeente heeft al aangegeven niets te kunnen doen voor de eigenaren. Bert Broekhuis van Broekhuis en Rijs advisering wil nu kijken of er middelen vrij zouden kunnen komen vanuit de Provincie. Dit is nog allerm minst zeker