

## Redactioneel; Stedelijke kavelruil is een instrument met meerwaarde

Publicatiedatum: 11-10-2017

**Op 10 oktober hield prof. dr. ir. A.G. Bregman zijn oratie met de titel "Naar een samenhangend en adequaat grondbeleid voor gebiedsontwikkeling in de Omgevingswet" ter gelegenheid van de aanvaarding van zijn benoeming tot bijzonder hoogleraar Bouwrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij besprak daarbij met name de in de Omgevingswet beoogde wettelijke regeling van de grondbeleidsinstrumenten zoals deze blijkt uit de zogenaamde consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet die in 2016 ter inzage heeft gelegen. In deze bijdrage zullen enkele opmerkingen die in de oratie zijn gemaakt ten aanzien van het instrument stedelijke kavelruil worden weergegeven.**

Stedelijke kavelruil werd voor het moment van publicatie van de Consultatieversie doorgaans aangeduid als stedelijke herverkaveling. De keuze voor de naam 'stedelijke kavelruil' lijkt mede ingegeven door het vrijwillige karakter van de regeling. De toelichting bij dit instrument begint als volgt: "Stedelijke kavelruil is de overeenkomst waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis afspraken maken over het ruilen van het in het stedelijk gebied gelegen onroerende zaken en het eventueel wijzigen van de beperkt zakelijke rechten die daarop rusten".

Het nieuwe instrument zal in de praktijk naar verwachting met name toepassing vinden als een van de instrumenten in het kader van een brede gebiedsontwikkelingsopgave. Een grotere rol van de gemeentelijke overheid, ook bij de toepassing van het instrument stedelijke kavelruil lijkt dan ook onontkoombaar. Daarbij zal het naar verwachting in verschillende situaties zelfs gaan om een initiërende en in veel gevallen intensieve gemeentelijke regierol.

De wettelijke regeling inzake kavelruil heeft nadrukkelijk een vrijwillig karakter. Dit leidt tot de vraag of het ontbreken van de mogelijkheid om een door een meerderheid van de eigenaren (of andere rechthebbenden) gewenste stedelijke kavelruil dwingend desnoods op te leggen aan een onwillige minderheid, een zodanig groot gemis is, dat een wettelijke regeling van het fenomeen stedelijke kavelruil per saldo nauwelijks meerwaarde heeft.

Ondanks het ontbreken daarvan biedt het instrument stedelijke kavelruil, net zoals het instrument Umleging in de Duitse gebiedsontwikkelingspraktijk en net zoals in de huidige Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling het exploitatieplan - een stok achter de deur bij gemeentelijk faciliterend grondbeleid. Zo kan de gemeente in een omgevingsvisie aangeven dat in een of meer gebieden met een eigendomsverdeling die met het oog op stedelijke (her)ontwikkeling dient te wijzigen, stedelijke kavelruil door de gemeente als geschikt instrument wordt gezien en dat ingeval van een ruim voldoende draagvlak bij de betrokken eigenaren en andere rechthebbenden de gemeente deze zal stimuleren om onderling afspraken te maken over ruiling, waarbij de gemeente bereid is om kennis en faciliteiten ter beschikking te stellen.

Ook kan de gemeente aangeven dat, indien sprake is van een ruime meerderheid die voorstander is van het toepassen van stedelijke kavelruil, maar enkele eigenaren geen medewerking verlenen, de gemeente bereid is desnoods onteigening in te zetten als vangnet. Daaraan kan de gemeente als extra voorwaarde verbinden dat de eigenaren die wel met het ruilproces willen meedoen en/of derden worden gevonden die bereid en in staat zijn om zich te verbinden de in dat geval te onteigenen gronden en/of opstallen van de gemeente over te nemen.

Zo kan worden bereikt dat stedelijke kavelruil, ondanks de gemeentelijke betrokkenheid bij het verwerven van kavels, toch (primair) een instrument van faciliterend grondbeleid blijft, waarvoor het volgens de Toelichting bij de consultatieversie van de Aanvullingswet nadrukkelijk is bedoeld.

Dat de in de aanvullingswet opgenomen regeling geen mogelijkheid van gedwongen toedeling kent kan overigens ook wel worden verklaard en verdedigd door te stellen dat instrumenten als herverkaveling in het buitengebied en de Duitse Umlegung, zich uitsluitend richten op de herordening van percelen. Dat is ook weliswaar mogelijk met zich daarop bevindende opstallen, maar in de kern gaat het toch steeds gaat om herverkaveling in het platte vlak. Juist de toekomstige stedelijke herontwikkelingsopgaven richten zich mede op de herontwikkeling van bestaand vastgoed. Gedwongen toedeling daarvan laat zich minder gemakkelijk voorstellen dat de gedwongen toedeling van agrarische grond of van een bouwkavel in het buitengebied op een plaats die mogelijk niet de voorkeur heeft afwijkt van de nieuwe eigenaar.

*Prof. dr. ir. A.G. Bregman, Hoogleraar Bouwrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en verbonden aan het Instituut voor Bouwrecht in Den Haag en aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE).*

Bron: Instituut voor Bouwrecht

Brondatum: 11-10-2017