

Beleidsnotitie Onrechtmatig Grondgebruik Gemeente Oldebroek

Beleidsnotitie

Onrechtmatig Grondgebruik

Datum: Januari 2014

Naam: Beleidsnotitie Onrechtmatig Grondgebruik, afdeling Omgeving

Sectie: Openbaar Groen

VOORWOORD

De ene bewoner gaat in overleg met de gemeente over de verkoop van groenstroken en betaald hiervoor de marktconforme grondprijs, een andere bewoner neemt deze grond onrechtmatig in gebruik.

Vanuit de samenleving komen er regelmatig vragen binnen over de koop van openbaar groen en het zelfbeheer van openbaar groen. Bij het behandelen van deze verzoeken komen ook situaties aan het licht waarbij er sprake is van onrechtmatig grondgebruik. Omdat de gemeente op deze wijze grond verliest en er oneerlijk situaties ontstaan is het van belang hier tegen op te treden.

1. INLEIDING

Bewoners hebben soms bewust of onbewust gemeentegrond in gebruik. Deze zaken komen nu aan het licht als een bewoner in de buurt een verzoek indient om grond aan te kopen. Daarnaast komt het voor dat de gemeente onderhoud wil plegen maar niet bij de groenstrook kan komen omdat deze in gebruik is genomen door de aangrenzende bewoners.

De grond van de gemeente heeft een bepaalde waarde. De grond is geld waard maar kan ook onderdeel zijn van een te beschermen dorpsstructuur. Sommige bewoners betalen deze waarde aan de gemeente terwijl andere bewoners de grond gewoon in gebruik nemen. Hierdoor ontstaat een oneerlijke situatie voor bewoners die op een rechtmatige wijze grond in bezit krijgen. Daarnaast verliest de gemeente Oldebroek elke jaar grond. Dit neemt risico's met zich mee zoals onvoldoende ruimte voor uitbreidingen of een verloedering van de groene dorpsstructuur. De beleidsnotitie Onrechtmatig Grondgebruik geeft de richtlijnen aan voor de aanpak van Onrechtmatig Grondgebruik.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijft de huidige situatie en de doelstellingen van het nieuwe beleid. Hoofdstuk 2 geeft de beleidsmatige kaders voor het onrechtmatig gebruik weer. Ook worden de stappen tot legalisatie beschreven. Hoofdstuk 3 geeft handvatten voor handhaving. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe er om wordt gegaan met verjaring. In hoofdstuk 5 staat beschreven hoe het onrechtmatig gebruik gehandhaafd blijft. Hoofdstuk 6 beschrijft de financiën.

1.2 Huidige beleid

In de gemeente Oldebroek is nu geen passend beleid voor het onrechtmatige gebruik van gemeente gronden. Op dit moment wordt incidenteel actie ondernomen als er situaties aan het licht komen. Er wordt dan als volgt gehandeld. De in gebruik genomen grond wordt ingemeten door de landmeter die ter plaatse ook de feitelijke situatie nagaat. Vervolgens wordt onderzocht of de grond door de gemeente verhuurd wordt. Als de grond inderdaad niet in gebruik is door de rechtmatige eigenaar, verstuurt de gemeente Oldebroek een brief met daarin de volgende twee opties. Of de grond moet alsnog worden gekocht of het gebruik moet worden beëindigd. De verantwoordelijkheid tot beëindigen van gebruik ligt bij de bewoner. Als de bewoner de grond niet van de gemeente wil of kan kopen moet het gebruik worden beëindigd. Omdat er op dit moment geen uren beschikbaar zijn voor handhaving ligt de verantwoordelijkheid volledig bij de bewoners. De bewoner heeft hierbij twee keuzes of het gebruik beëindigen of de grond onrechtmatig blijven gebruiken.

1.3 Doelstelling nieuw beleid

Doelstelling van het beleid is dat bewoners bewust worden dat zij op een onrechtmatige wijze grond die niet tot hun perceel behoort toe-eigenen. De gemeente Oldebroek wil hiermee bereiken dat de gebruikte gronden weer zoveel mogelijk een rechtmatige eigenaar krijgen. Om deze doelstelling te realiseren wordt er gezocht naar mogelijkheden om samen met bewoners die de grond gebruiken naar oplossingen te zoeken. Het handhaven van situaties heeft een signaalfunctie dat onrechtmatig gebruik in het vervolg kan tegengegaan.

Het handhaven is meer omvattend dan het optreden tegen een onrechtmatige situatie. Omdat er meerdere mogelijkheden zijn om met onrechtmatige situaties om te gaan en ieder bewoner anders tegen onrechtmatig grondgebruik aankijkt is de aanpak een uitgebreid proces. Een duidelijk uitgewerkt handhavingsbeleid biedt een leidraad om in de praktijk goed te kunnen anticiperen.

Een vastgesteld handhavingsbeleid heeft de volgende voordelen:

1. Het handhaven of gedogen van een onrechtmatige situatie kan beter worden gemotiveerd. Er kan immers naar het handhavingsbeleid worden verwezen.

2. Minder risico op een juridische procedure. Indien wordt gehandeld volgens een vastgesteld handhavingsbeleid kan minder snel een beroep worden gedaan op willekeur of handelen in strijd met het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel. De kans op aansprakelijkheidsstelling wegens onrechtmatig handelen wordt ook kleiner.
3. In het handhavingsbeleid kunnen prioriteiten worden vastgelegd. Ook kan effectiever worden gestuurd waardoor de werklast kan worden beheerst. Er kan doelgericht en doeltreffend worden opgetreden.
4. Gepubliceerd beleid biedt de burger duidelijkheid (rechtszekerheidsbeginsel), wat een politiek en maatschappelijk draagvlak voor handhaving creëert. Uitvoeren van duidelijk omschreven beleid draagt bij aan de geloofwaardigheid van de gemeente. Wanneer niet of nauwelijks wordt opgetreden verliest de gemeente haar geloofwaardigheid en kan er meer onrechtmatig gebruik van gemeente grond ontstaan.
5. Consistent en consequent uitgevoerd handhavingsbeleid werkt preventief. Verwacht mag worden dat er in de toekomst minder illegale situaties ontstaan.
Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat het uitvoeren van een handhavingsbeleid vooral in het begin veel tijd en geld kost. De benodigde investeringen moeten worden gezien als een investering voor de toekomst. Na het van kracht worden van het beleid mag verwacht worden dat (veel) minder nieuwe onrechtmatige situaties zullen ontstaan.

2. BELEIDSKADERS ONRECHTMATIG GRONDGEBRUIK

Ruimte is schaars en vraagt om een goede invulling. Die invulling wordt deels gewaarborgd door publiekrechtelijke regels, zoals het bestemmingsplan, maar ook door privaatrechtelijke zoals de regels van het burgerlijk wetboek met betrekking tot het eigendomsrecht. Net als publiekrechtelijke regels moeten ook privaatrechtelijke regels worden gehandhaafd. Wanneer gemeentegrond onrechtmatig in gebruik is, ligt ervoor de gemeente een taak tot handhaving. Wordt er te lang gewacht met handhaven dan kan de rechtsvordering tot het terugvorderen van eigendom door verjaring verloren gaan. Door onrechtmatig gebruik van gemeentegrond kan de ruimtelijke kwaliteit blijvend worden aangetast. Er moet daarom tegen elke overtreding worden opgetreden.

2.1 Inventariseren

Om inzichtelijk te maken welk grond er onrechtmatig in gebruik is wordt er een inventarisatie gemaakt.

De inventarisatie wordt gemaakt aan de hand van luchtfoto's, cyclomedia, kaartmateriaal van de gemeente Oldebroek en het kadaster. Ook worden er aanvullende gegevens uit de stratendossiers van de gemeente Oldebroek gehaald. Vervolgens worden de overschrijdingen gecontroleerd op verhuur in de database van de gemeente Oldebroek. Dit resulteert in een overzicht van adressen waarvan de bewoners onrechtmatig gebruik maken van de grond van de gemeente Oldebroek. Na deze bureau inventarisatie gaat er een landmeter bij deze adressen langs om de grond in te meten en de feitelijke situatie te controleren. Hieruit volgt een definitieve lijst met gegevens. De gegevens uit het kadaster zijn doorslaggevend. Uit deze inventarisatie volgt een totaal overzicht van de onrechtmatig in gebruik genomen gronden.

In de inventarisatie moeten in ieder geval de volgende gegevens aanbod komen:

1. onrechtmatig grondgebruiker;
2. hoeveelheid gemeentegrond in gebruik;
3. duur van de ingebruikname (in verband met verjaring).

2.2 Aanschrijven

Na de inventarisatie is duidelijk welke bewoners grond van de gemeente Oldebroek in gebruik hebben. De grondgebruikers worden aangeschreven zodat zij op de hoogte zijn dat de gemeente de onrechtmatige situatie heeft geconstateerd. De onrechtmatige situatie wordt vervolgens aangepakt op de manier zoals in de volgende paragrafen wordt omschreven.

2.3 Prioritering aanpak onrechtmatig gebruik

Bij het handhaven zal de volgende prioritering worden gehanteerd:

1. Als de grond gedurende een lange periode onrechtmatig in gebruik is of op het punt staat te verjaren heeft handhaving de hoogste prioriteit. Een belangrijke reden van handhaving is immers het voorkomen van verlies van eigendommen door verjaring.
2. Bij situaties waar een grote hoeveelheid grond in gebruik is. Financieel gezien, bij verkoop, is het aantrekkelijk deze situaties direct af te handelen.
3. Als door meerdere eigenaren van aangrenzende percelen gebruik gemaakt wordt van gemeentegrond. Er kan hierbij ook gesproken worden over een groot perceel, waardoor er eveneens een financieel voordeel is. Daarnaast wordt door het aanschrijven van meerdere onrechtmatige gebruikers in een wijk aan omwonenden een duidelijk signaal afgegeven. De gemeente is serieus in de aanpak van onrechtmatig grondgebruik.
4. Als de in gebruik genomen grond valt binnen een gebied waar een bepaalde ontwikkeling op korte termijn wordt uitgevoerd. Voor de garantie van de voortgang van de ontwikkelingen dienen deze situaties tijdig te worden aangepakt.
5. Gronden waar kabels en leidingen in liggen, dienen in verband met werkzaamheden en onderhoud een rechtmatige eigenaar te hebben. Gronden waar kabels en leidingen in liggen en onrechtmatig

worden gebruikt dienen zo spoedig mogelijk te worden teruggevorderd, te worden verkocht met recht van opstal of te worden verkocht onder voorwaarden dat de kabels en leidingen voor kosten van de koper worden verlegd.

6. Stroken grond groter dan vijf vierkante meter die in gebruik zijn zonder dat daarbij van één van de hiervoor genoemde situaties sprake is. Alle situaties dienen te worden gehandhaafd, onder andere in verband met het gelijkheidsbeginsel.
7. Het gebruik van strookjes grond kleiner dan vijf vierkante meter. Ook hierbij geldt dat alle situaties dienen te worden gehandhaafd, onder andere in verband met het gelijkheidsbeginsel. Het gebruik van dergelijke kleine stroken zal in de meeste gevallen geen grote gevolgen hebben, maar op bepaalde locaties kan een paar vierkante meter van belang kan zijn voor uitvoering van een bepaald plan of is de ruimte noodzakelijk om op een goede manier onderhoud te plegen. Dit is een reden temeer waarom in deze situaties gehandhaafd moet worden.

2.4 Legaliseren

Na de constatering van het onrechtmatig grondgebruik wordt bekeken welke acties noodzakelijk zijn om de onrechtmatige situatie aan te pakken. In eerste instantie zal eerst de optie voor verkoop van de onrechtmatig in gebruik genomen gronden worden onderzocht. Hiervoor hanteert de gemeente Oldebroek de beleidsnotitie Verkoop Openbaar Groen. Voldoet de onrechtmatige situatie niet aan de voorwaarden opgenomen in de beleidsnotitie Verkoop Openbaar Groen dan wordt de mogelijkheid tot Zelfbeheer onderzocht.

2.5 Bijzondere situaties

Als de ruimtelijke inrichting ontworpen door de gemeente Oldebroek niet overeen komt met de situatie ingemeten door het kadaster hebben bewoners de grond vaak onbewust in gebruik. Het oppervlakte wat in deze gevallen onrechtmatig gebruikt wordt is vaak van een verwaarloosbare grote. In deze gevallen wordt een andere wijze van aanpak gekozen. Vaak is er in deze situaties ook sprake van onrechtmatig grondgebruik door de gemeente Oldebroek. In deze situaties kan de grond door middel van uitruiling een rechtmatige eigenaar krijgen. Daarnaast komt het voor dat de bewoners een haag of bosschages hebben aangeplant die in de zomer over het trottoir groeien. Ook in deze gevallen is er sprake van een te verwaarlozen oppervlakte en wordt er niet gehandeld.

3. HANDHAVEN

Als legalisatie niet wenselijk of mogelijk is of indien de onrechtmatig grondgebruiker daaraan niet wil meewerken, wordt overgegaan tot handhaving. Het doel daarvan is het terugvorderen van het eigendom en het voorkomen van verlies van het eigendom door verjaring. Gelet op het na te streven doel wordt privaatrechtelijk gehandhaafd. De methode waarop volgens de privaatrechtelijke weg gehandhaafd kan worden, wordt hieronder verder uitgewerkt. Alvorens een juridische procedure op te starten, wordt geprobeerd op redelijk wijze de onrechtmatige situatie op te heffen middels een informele voormelding.

3.1 Voormelding

Het is wenselijk eerst een poging te ondernemen om de onrechtmatige situatie op een minder formele manier te legaliseren. Voordeel is dat mogelijk al een oplossing gevonden wordt voordat er een formele procedure wordt gestart. De grondgebruiker wordt (schriftelijk) verzocht de onrechtmatige situatie te beëindigen door de gebruikte grond te ontruimen en deze niet meer te gebruiken. Indien de overtreder daarom verzoekt, kan met hem of haar een afspraak worden gemaakt om één en ander toe te lichten. Aan de overtreder wordt de situatie uitgelegd waarbij begrip kan worden gekweekt voor het gevoerde beleid. Deze stap draagt bij aan draagvlak voor het beleid. Ook sluit deze manier van communicatie aan bij de "Oldebroek voor Mekaar" aanpak. Wellicht worden zo een aantal juridische procedures voorkomen. Kortom: het op informele wijze informeren van overtreders heeft een filterende werking.

3.2 Privaatrechtelijk handhaven

De privaatrechtelijke weg is de te bewandelen route als het eigendomsrecht is geschonden door onrechtmatig gebruik van eigendom van de gemeente waarbij door verjaring de eigendom kan overgaan. De gemeente handelt als private persoon: eigenaar en rechthebbende van de grond. Bij handhaving in privaatrechtelijke zin moeten ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Het handhaven heeft als doel het terugvorderen van eigendom en het voorkomen van het verlies van eigendom door verjaring. De gemeente is als eigenaar van de grond bevoegd de grond van een ieder die haar zonder recht houdt, op te eisen (artikel 5:2 Burgerlijk Wetboek, BW). Dit is mogelijk zolang er geen sprake is van verjaring. Soms kan de bestuursrechtelijke weg een optie lijken, bijvoorbeeld omdat de grond in strijd met het bestemmingsplan of de APV wordt gebruikt. De bestuursrechter zou echter kunnen oordelen dat gekeken moet worden of de situatie gelegaliseerd kan worden; een risico dat de gemeente niet loopt bij de civielrechtelijke vordering tot revindicatie ingevolge voormeld artikel 5:2 BW.

4. VERJARING

4.1 Verjaring

Op grond van art 3:99 t/m 3:105 van het Burgerlijk Wetboek kan iemand een onroerende zaak in eigendom verkrijgen door verjaring. Hiervoor is vereist dat iemand de zaak (grond) bezit als ware hij zelf eigenaar. Er zijn twee vormen van verjaring, verkrijgende verjaring en bevrijdende verjaring. Verkrijgende (acquisitieve) verjaring treedt op als de grond gedurende tien (10) jaar onafgebroken en te goeder trouw in bezit is (artikel 3:99 BW). In de praktijk is er bij onrechtmatig grondgebruik vrijwel nooit sprake van ter goeder trouw.

In geval van bezit te kwader trouw kan na een onafgebroken bezit van twintig (20) jaar bevrijdende (extinctieve) verjaring aan de orde zijn. Na die termijn kan de oorspronkelijke rechthebbende de eigendom niet meer terugvorderen, zodat de bezitter als het ware bevrijd wordt van die vordering. Tevens is in het BW bepaald dat de bezitter na afloop van die termijn ook eigenaar wordt van de zaak.

Wanneer er meer dan 20 jaren zijn verstreken is het niet langer relevant of de bewoners te goeder of te kwader trouw zijn. Op grond van artikel 3:105 BW is de verjaring voltooid.

4.2 Inbezitneming

Bezit wordt verkregen door onder andere inbezitneming (artikel 3: 112 BW). Inbezitneming is zich de feitelijke macht verschaffen over een goed (artikel 3:113 lid 1 BW). Om te kunnen spreken van inbezitneming is volgens jurisprudentie niet voldoende dat "enkele op zichzelf staande machtsuitoefeningen" hebben plaatsgehad. De feiten en omstandigheden moeten ondubbelzinnig wijzen op de pretentie van eigendom. Daarvan kan sprake zijn indien het terrein is afgesloten door middel van een ondoordringbare haag, een hekwerk of schutting, zodat de grond niet meer toegankelijk is voor de gemeente of derden. Ook de bouw van opstallen op de grond kan op de pretentie van eigendom wijzen. Het enkel beplanten van de grond en het onderhouden daarvan zijn handelingen die op zichzelf nog niet hoeven te duiden op een eigendomspretentie.

4.3 Stuiting

Gedurende een verjaringstermijn kan de rechthebbende, de gemeente, een rechtsvordering instellen om het bezit van de ander te beëindigen. De verjaring kan worden gestuit, onder meer door een daad van rechtsvervolgning, door een schriftelijke aanmaning en door erkenning (artikel 316-318 boek 3 BW). Stuiting is het afbreken van de lopende verjaring. Na de dag waarop de verjaring is gestuit, begint direct een nieuwe verjaringstermijn te lopen. Dit nieuwe termijn is vijf (5) jaar, maar kan niet eerder eindigen dan op het moment dat het oorspronkelijke termijn zou zijn verstreken (artikel 3:319 BW). Ook na erkenning begint er dus opnieuw een verjaringstermijn te lopen. Om dit te voorkomen moet er bijvoorbeeld een koopovereenkomst worden afgesloten.

4.4 Acties

De gemeente kan, als eigenaar en rechthebbende, overgaan tot het opeisen van de grond (op grond van artikel 5:2 BW) als de eigendom niet is verjaard. Nadat op vriendelijke wijze in de voorfase is verzocht de grond te ontruimen zal, indien hieraan niet is voldaan, nogmaals een verzoek tot ontruiming worden gedaan. Wanneer de overtreder hier geen gehoor aan geeft, wordt bij de burgerlijke rechter een rechtsvordering aanhangig gemaakt en wordt de overtreder gedagvaard.

Het kan gebeuren dat ontruimde grond na de ontruiming weer in gebruik wordt genomen door de gebruiker. Indien de gebruiker binnen een jaar na de ontruiming de grond opnieuw in gebruik neemt, onderbreekt de ontruiming de loop van de verjaring niet (artikel 3: 103 BW). Het is van belang dat de eigendom van de grond niet alsnog door verjaring overgaat op de gebruiker.

Ontruimde gronden zullen hiertoe allemaal tot na verloop van tijd extra gecontroleerd dienen te worden, om zo verjaring te voorkomen. Indien grond opnieuw in gebruik wordt genomen, verdient het aanbeveling om de overtreder aansprakelijk te stellen om daarmee kosten te verhalen.

Bij het handelen door de gemeente moeten, zoals eerder aangegeven, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. In sommige situaties kunnen burgers zich beroepen op deze beginselen, vooral als het gebruik gedurende langere tijd is gedoogd of als in het verleden toezeggingen zijn gedaan. Tijdens het handhaven moet hier voldoende aandacht aan worden gegeven.

Als de gebruiker zich op verjaring beroept, is het aan hem om zijn bezit gedurende de daarvoor benodigde termijn te bewijzen. De gemeente kan hem daartoe in de gelegenheid stellen. Toont de gebruiker zijn recht voldoende aan, dan kan worden meegewerkt aan het opmaken van een notariële akte van verjaring alsmede aan inschrijving daarvan in het Kadaster. Vooraf wordt vastgelegd dat de kosten hiervoor voor rekening zijn van de nieuwe eigenaar; hij is immers het meest gebaat bij de inschrijving.

Als de gemeente de verjaring betwist, wordt de akte alleen ingeschreven als de notaris verklaart dat er voldoende bewijsstukken zijn overgelegd die genoegzaam aantonen dat er sprake is van verjaring en die aan de verklaring worden gehecht. Ontbreekt naar het oordeel van de notaris een dergelijk bewijs, dan wordt het stuk geboekt in het register van voorlopige aantekeningen. Veelal zal eerst een procedure moeten worden gevoerd over de vraag wie eigenaar is van de betrokken zaak alvorens een rechter zal beslissen dat de akte van verjaring definitief moet worden ingeschreven.

5. HANDHAVEND CONTROLEREN

Nadat het hele gebied van de gemeente is gecontroleerd en onrechtmatige gebruikers zijn aangeschreven, wordt "nieuw" geconstateerd grondgebruik direct aangepakt. De onrechtmatige grondgebruiker wordt dan direct gewezen op het onrechtmatige gebruik van gemeentegrond. De onrechtmatige situatie zal op de in deze nota omschreven wijze worden aangepakt en opgeheven. Nadat de gemeente helemaal is doorgelopen volgens het faseringsplan wordt de hele gemeente regelmatig gecontroleerd op onrechtmatig grondgebruik zodat onopgemerkte situaties alsnog kunnen worden aangepakt. De aanpak van het nieuwe geconstateerd grondgebruik zal gelijk zijn aan de in deze nota beschreven methode. Ook als er meldingen binnen komen van bewoners wordt de beleidsnotitie Onrechtmatig Grondgebruik gebruikt.

6. FINANCIËN

6.1 Uren besteding

De uren voor dit project worden in eerste instantie gemaakt door de medewerkers die het onrechtmatig gebruik inventariseren. Zodra dit inzichtelijk is gaat de vervolg procedure beschreven in deze notitie inwerking. Afhankelijk van de geboden mogelijkheden hangt er per locatie een andere urenbesteding aan het te volgen spoor. Een aantal bewoners zal medewerking verlenen terwijl andere juridische procedures zullen aanspannen. In het laatste geval kan er lange tijd overheen gaan voor het stuk grond weer een rechtmatige eigenaar heeft.

6.2 Kosten

De kosten kunnen zoveel mogelijk worden gedekt uit de opbrengsten van de aanpak van onrechtmatig grondgebruik. In veel gevallen kan de grond worden verkocht aan de bewoners. De opbrengsten die hieruit voortkomen kunnen, de kosten gemaakt voor legaliseren van andere grondgebruik, dekken. Eerst wordt er één dorpskern als pilotproject benoemd zodat inzichtelijk is hoeveel uur er gemiddeld aan elke zaak wordt besteed. Dit als voorbeeld worden gebruikt voor de andere dorpskernen. Des al niet te min moet er budget beschikbaar worden gesteld om deze beleidsnotitie te kunnen uitvoeren. Echter als de gemeente kiest om geen tijd en budget beschikbaar te stellen verliest de gemeente grond die rechtmatig aan haar toebehoort. Dit heeft waardeverlies als gevolg.

6.3 Fasering

Het uitvoeren van deze beleidsnotitie wordt gestart in de dorpskern Wezep. Wezep dient als pilot voor de uitvoering van dit beleid bij de andere dorpskernen. Na het afronden van het project in Wezep kan worden gestart met de andere dorpskernen. Op deze wijze wordt, op een overzichtelijke wijze inzicht verkregen in de te maken kosten, opbrengsten en uren.