

Nota beleid snippergroen

De raad van de gemeente Hoogeveen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ;

Besluit

De Nota beleid snippergroen vast te stellen.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Samenvatting	5
2 Onderscheid structuurgroen en niet-structuurgroen	7
2.1 Structuurgroen	7
2.2. Snippergroen; overwegingen voor uitgifte	7
Functionele overwegingen	8
Technische overwegingen	8
Strategische overwegingen	9
Veiligheidsoverwegingen	9
Beheeroverwegingen	10
3 Vorm van en voorwaarden bij uitgifte snippergroen	11
3.1 Vorm van uitgifte	11
Verkoop	11
Bruikleen/huur	11
3.2 Aan wie uitgeven?	11
3.3 Uitgifteprijs	11
3.4 Voorwaarden bij uitgifte	12
3.4.1 Verkoopovereenkomst	12
3.4.2 Bruikleen/Huurovereenkomst	12
3.5 Aanbod en afhandeling	12
3.6 Bestaande overeenkomsten (bruikleen/huur)	13
4. Handhaving niet geregelde ingebruiknames	14
4.1 Inleiding	14
4.2 Legaliseren	15
4.3 Verjaring	15
4.4 Doelstelling handhaving	16
4.5 Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk?	16
4.6 Proces van handhaving	16
4.6.1 Verzoek om vrijwillige teruggave	17
4.6.2 Sommatie de groenstrook terug te brengen naar oorspronkelijke situatie	17
4.6.3 Gerechtelijke stappen	17
4.6.4 Feitelijke handhaving	17
4.6.5 Verhalen kosten handhaving	18
4.7 Hardheidsclausule	18
4.8 Inhaalslag handhaving	18

Inleiding

Bij de aanleg van woonwijken in de gemeente Hoogeveen is altijd ruim aandacht geweest voor het openbaar groen. Openbaar groen draagt bij aan de prettige leefomgeving, waardoor het woongenot in onze gemeente wordt verhoogd. Het in stand houden van deze kwaliteit is voor de gemeente Hoogeveen uiteraard van groot belang. Door de jaren heen blijkt echter dat niet al het openbaar groen dat is aangelegd nog de oorspronkelijke functie vervult en dat de visie daarop is gewijzigd.

Bij een aantal inwoners, waarvan het eigendom grenst aan openbaar groen, bestaat de wens om een perceel openbaar groen van de gemeente te gebruiken om hun tuin en/of hun woning uit te breiden. Anderzijds constateren we dat het onderhoud aan openbaar groen niet zo intensief is als het onderhoud aan eigen tuin. Inwoners storen zich daaraan.

De gemeente Hoogeveen wil op zich wel voldoen aan de wens van inwoners om openbaar groen af te stoten. Maar dat kan helaas niet in alle gevallen. Het in stand houden van de kwaliteit van de prettige

leefomgeving en het woongenot vinden wij belangrijker dan de individuele wens tot uitbreiding van de tuin. Om de afweging goed te kunnen maken worden uitgangspunten en voorwaarden vastgelegd in deze Nota uitgiftebeleid openbaar groen.

Het uitgiftebeleid in de gemeente Hoogeveen is in de praktijk ontstaan. Er is geen vastgesteld beleid. Wel is een bestendige lijn ontstaan die in de meeste gevallen goed werkt. Maar echter wel tot de nodige discussie kan leiden. In de loop der jaren constateren we dat de aandacht voor die bestendige lijn is verwaterd waardoor er in sommige gevallen lijkt of er sprake is van schijn van willekeur. Dit willen we voorkomen en daarom vinden we het belangrijk dat er beleid wordt vastgesteld.

Daarnaast blijkt dat openbaar groen door inwoners in gebruik wordt genomen zonder dat er iets voor is geregeld. Wij handhaven die gevallen niet of onvoldoende omdat er geen duidelijk handhavingsbeleid is. Het aantal niet geregeld gebruikte ingebruiknames stijgt daardoor. Andere inwoners storen zich aan het verdwijnen van het openbaar groen en hebben daar problemen mee. Ook de handhaving van niet geregeld gebruikte ingebruiknames maakt onderdeel uit van deze nota.

Het doel van deze beleidsnota is om inzichtelijk te maken welke percelen in aanmerking kunnen komen voor gronduitgifte. De nota geeft een opsomming van de toetsingscriteria die uiteindelijk leiden tot een besluit. Het uitgeven van snippergroen is geen doel op zich, maar een instrument om een goed evenwicht tot stand te brengen tussen openbare ruimte en private ruimte. Daarnaast draagt dit beleid bij aan de rechtsgelijkheid. Alle verzoeken tot gebruik of koop van openbaar groen worden aan dit beleid getoetst.

Voor de gevallen van niet geregeld gebruik van openbaar groen vormt het beleid een toetsingskader om te bepalen of de situatie alsnog gelegaliseerd kan worden of dat tot handhaving moet worden overgegaan. Over het handhaven is in deze nota een afzonderlijk hoofdstuk opgenomen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de samenvatting van deze nota gegeven. In hoofdstuk 2 wordt het verschil tussen structuurgroen en snippergroen beschreven. Structuurgroen wil de gemeente behouden. Snippergroen kan in principe worden uitgegeven, al is het mogelijk dat door een aantal bijkomende criteria snippergroen toch niet wordt uitgegeven. Hoofdstuk 3 beschrijft de vorm van uitgifte, uitgiftevoorwaarden en prijzen. Hoofdstuk 4 is geheel besteed aan het handhaven van niet geregeld gebruikte ingebruiknames.

1 Samenvatting

Structuurgroen levert een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied en daarmee aan het woon- en leefmilieu. De groenstructuur is vastgelegd op kaarten. Deze groenstructuurkaarten laten zien welk groen valt onder structuurgroen. Dit groen wordt niet uitgegeven.

Snippergroen is het openbaar groen dat geen structuurgroen is. Dit snippergroen is eigendom van de gemeente en grenst aan particulier grondeigendom. Het is mogelijk om dit snippergroen te verkopen, verhuren of in bruikleen te geven. Hoogeveen heeft een aantal criteria vastgesteld waaraan getoetst wordt om te bepalen of snippergroen ook daadwerkelijk kan worden uitgegeven.

- A. Functionele overwegingen
- B. Technische overwegingen
- C. Strategische overwegingen
- D. Veiligheidsoverwegingen
- E. Beheeroverwegingen

Wanneer een stuk snippergroen op bovenstaande overwegingen niet behouden hoeft te blijven kan het worden uitgegeven. Uitgifte in de vorm van verkoop ligt dan het meest voor de hand en heeft voor de gemeente de voorkeur. Ook voor de meeste inwoners zal dat de voorkeur hebben. Wanneer verkoop niet de voorkeur heeft van de gemeente of de inwoner, wordt overgegaan op verhuur als de stook groter is dan 75 m². Snippergroen wordt in bruikleen gegeven als de strook grond kleiner is dan 75 m².

De prijzen voor verkoop, verhuur en bruikleen worden jaarlijks in de nota grondprijzen opgenomen.

De tot nu toe gebruikte standaardovereenkomsten functioneren naar tevredenheid. Die blijven gebruikt worden.

Dit beleidsstuk is bedoeld als toetsingskader voor nieuwe aanvragen. De bestaande overeenkomsten blijven in stand en worden niet opgebroken.

Op diverse locaties in de gemeente Hoogeveen zien we dat er door inwoners gebruik gemaakt wordt van gemeentegrond zonder dat hiervoor iets geregeld is. Voor dit gebruik zijn geen afspraken met de gemeente gemaakt, dit noemen we de **niet geregelde ingebruiknames**. Om verschillende redenen moet de gemeente iets met deze ongeregelde ingebruiknames doen. We moeten dit gaan handhaven. Doelstelling van handhaving is om de niet geregelde ingebruiknames te reguleren. Dat kan door legalisatie van het gebruik of door het terugvorderen van het gebruik.

Bij het terugvorderen van groenstroken wordt gebruik gemaakt van het privaatrecht omdat de doelstelling is dat de gemeente weer de beschikking wil krijgen over het eigendom. Hiervoor zijn verschillende stappen nodig die in deze nota worden toegelicht.

Er is een achterstand in de aanpak van niet geregelde ingebruiknames. Voor de aanpak hiervan is een inhaalslag nodig. De kosten van deze inhaalslag kunnen worden gedekt door de inkomsten van de verkoop van snippergroen.

2 Onderscheid structuurgroen en niet-structuurgroen

Structuurgroen levert een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied en daarmee aan het woon- en leefmilieu. De groenstructuur is vastgelegd op kaarten. De groenstructuurkaarten laten zien welk groen valt onder structuurgroen. Dit groen wordt niet uitgegeven. De groenstructuurkaarten zijn als bijlage bij deze nota opgenomen.

2.1 Structuurgroen

Structuurgroen levert een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied en daarmee aan het woon- en leefmilieu. Op dit moment wordt openbaar groen gerekend tot structuurgroen als het een gemotiveerde bijdrage levert aan:

- De speel- en beweegruijnte, inclusief afscherming tegen overlast door beplanting of beschutting
- De natuurbeleving/ecologische hoofdstructuur
- De verkeersgeleiding langs wegen, voet- en fietspaden, zoals bij afslagen en kruispunten
- De beeldkwaliteit aankleding openbare ruimte, waarbij openbaar groen samenhangend beeld geeft tussen verhardingen en bouwmassa's, of waar het de wijk, buurt of straat door de vorm en/of bijzondere beplanting eigen identiteit geeft
- Afschermende randbeplanting vormt
- Het groen structuurbepalende, beeldbepalende, monumentale of te behouden gezonde bomen bevat
- Sociale veiligheid
- Doelmatig onderhoud van het (overig) openbaar groen en watergangen.

In deze bovenstaande gevallen wordt het groen niet uitgegeven.

2.2. Snippergroen; overwegingen voor uitgifte

Snippergroen is het openbaar groen dat geen structuurgroen is. Dit snippergroen is eigendom van de gemeente en grenst aan particulier grondeigendom. Het is mogelijk om snippergroen te verkopen, verhuren of in bruikleen te geven. Hoogeveen heeft een aantal overwegingen vastgesteld waaraan getoetst wordt om te bepalen of snippergroen ook daadwerkelijk kan worden uitgegeven.

- A. Functionele overwegingen
- B. Technische overwegingen
- C. Strategische overwegingen
- D. Veiligheidsoverwegingen
- E. Beheeroverwegingen

Functionele overwegingen

Ligging

Snippergroen wordt uitsluitend verkocht, verhuurd of in bruikleen gegeven aan de eigenaren van het aangrenzende perceel. Het wordt niet verkocht wanneer de verkoop leidt tot een onlogische indeling. Wanneer uitgifte leidt tot onlogische kadastrale grenzen (bijvoorbeeld kanteelvorming), wordt niet overgegaan tot uitgifte. Dit is vaak het geval bij stukken openbaar groen aan de achterzijde van de woning. Deze worden uitsluitend uitgegeven als alle bewoners van de aangrenzende percelen overgaan tot ingebruikname van een gelijke hoeveelheid grond. Doel is onoverzichtelijke onderhoudssituaties voor de gemeente en een onlogische indeling van particuliere grond te voorkomen. Als één of meerdere

bewoners geen belangstelling hebben wordt niet overgegaan tot uitgifte. De bewoner die een verzoek indient, wordt gevraagd een dergelijke aanvraag vergezeld te laten gaan van een handtekeningenlijst van de buurtbewoners waarin zij aangeven eveneens belangstelling hebben.

Grenzend aan meerdere woningen

Snippergroen dat grenst aan twee of meer woningen, wordt slechts aan de aanvrager uitgegeven als de andere bewoners hiertegen geen bezwaar hebben. De aanvrager kan de burens vragen hiervoor een 'verklaring van geen bezwaar' aan te leveren. In beginsel wordt geen grond uitgegeven die recht voor of achter andermans perceel ligt, tenzij reeds bestaande verkaveling en kadastrale grenzen hiervoor geen belemmering vormen, burens een alternatieve verdeling van grond gezamenlijk overeenkomen of verkoop van de grond op initiatief van de gemeente wordt uitgegeven waarbij alle betrokken bewoners in de gelegenheid zijn gesteld om hun wens tot koop van de grond te uiten.

Bomen

Indien op of binnen 2 meter van de uit te geven grond gemeentelijke bomen staan, wordt de grond niet uitgegeven. Dit, om te voorkomen dat bij het zetten van nieuwe erfafscheidingen onherstelbare schade aan de boom ontstaat. Er wordt geen grond uitgegeven onder de kroonprojectie van gemeentelijke beeldbepalende bomen.

Technische overwegingen

In een perceel snippergroen kunnen kabels en leidingen liggen met een distributie- of transportfunctie. Onder deze kabels en leidingen worden verstaan: (hoofd)rioolleidingen met uitleggers, gasleiding, waterleiding, elektriciteitskabels, kabels voor de telecommunicatie (zoals b.v. de centrale antenne-richting, telefoonkabels, glasvezelkabels), openbare verlichting, verkeersregelinstallaties. Daarnaast vallen alle kasten, versterkers, zinkers, masten, portalen, duikers en andere (technische) onderdelen en/of toevoegingen die benodigd zijn voor het functioneren van de bovenstaande voorzieningen onder de noemer kabels en leidingen.

Hoewel er juridisch voorwaarden te stellen zijn aan de toegankelijkheid van nutsvoorzieningen die voldoende garantie geven tot de bereikbaarheid bij verkoop van een perceel snippergroen, blijkt het in de praktijk toch anders te lopen. De nutsbedrijven krijgen moeilijk toegang tot die percelen.

Bij aanwezigheid van kabels en leidingen zal het perceel snippergroen in ieder geval niet worden verkocht. Er kan alleen tot uitgifte in huur of bruikleen worden overgegaan onder stringente voorwaarden ter bescherming van het behoud van de kabels en/of leidingen. Met name zal dit gebeuren als er waarborgen zijn dat de nutsbedrijven eenvoudig werkzaamheden kunnen uitvoeren aan die betrokken leidingen doordat deze met geringe kosten kunnen worden uitgevoerd.

Rioolleiding

Riool omleggen behoort niet tot de mogelijkheden omdat dit vaak een complexe ingreep is met niet alleen een aanpassing ter plaatse, maar ook aanpassingen in een groter gedeelte van het rioolstelsel. Snippergroen waarin riolering, duikers, en putten in de grond liggen, wordt niet uitgegeven. Wanneer de riolering buiten het uit te geven perceel snippergroen ligt, hangt de mogelijkheid van uitgifte af van de diepteligging, bereikbaarheid en afstand tot het perceel dat uitgegeven wordt.

Strategische overwegingen

Uitgifte van snippergroen kan eventuele toekomstige ontwikkelingen frustreren. Hierbij kan gedacht worden aan nieuwe (inbreidings)bouwlocaties, langzaamverkeerontsluiting tussen een nieuw te ontwikkelen woonwijk met de bestaande wijk of om reserveringen ten behoeve van parkeren. Ook kan het gaan om een voetpad dat in de toekomst nog aangelegd kan worden of om een onderdeel van het straatprofiel waarbij uitgifte door een eventuele uitbreiding van het parkeren of aanleg van een snelheidsremmer onmogelijk wordt gemaakt.

Een actuele strategische overweging is behoud van snippergroen ten behoeve van klimaatadaptatie. Snippergroen kan ingezet worden voor waterberging of wordt behouden om te voorkomen dat het verhard wordt.

In een aantal gevallen zijn deze locaties tijdelijk voorzien van openbare groenvoorzieningen. In al deze gevallen wordt niet tot uitgifte van snippergroen overgegaan.

Veiligheidsoverwegingen

Verkeersveiligheid

Snippergroen is soms onderdeel van een parkeervak. Rondom parkeerplaatsen doet groen bijvoorbeeld dienst als buffer bij inparkeren. Als dat groen verkocht wordt dan kan bij foutief inparkeren schade worden toegebracht aan privé-groen of de auto.

Verkoop van snippergroen kan daarnaast onwenselijk worden geacht uit vrees voor het ontstaan van onoverzichtelijke verkeerssituaties. Gedacht moet worden aan een strook die is ingeplant met laag groen, en die na verkoop wellicht wordt ingericht met hoog groen of wordt voorzien van schuttingen, waardoor voor verkeersdeelnemers een onoverzichtelijke en dus gevaarlijke verkeerssituatie ontstaat. Ook kan gedacht worden aan snippergroen dat direct grenst aan de openbare weg (voetpad, fietspad, etc.). Verkoop van dat snippergroen kan voor fietsers en voetgangers tot gevaarlijke situaties leiden als op die weg diverse (achter)uitgangen van privéwoningen worden aangelegd.

Sociale veiligheid

Voor de leefbaarheid van de woonomgeving is een veilig gevoel voor de inwoners van groot belang. Dit gevoel kan overigens heel anders zijn dan de daadwerkelijke veiligheid. Met name in de donkere periodes van avond en nacht kunnen onoverzichtelijke situaties leiden tot een onveilig gevoel. Onoverzichtelijke situaties waardoor het gevoel van onveiligheid wordt verhoogd kunnen ontstaan door:

- begeleiding van voet- en fietspaden door hoge particuliere erfafscheidingen direct langs het pad;
- aanbrengen van hoge dichte beplanting door de gemeente of particulieren langs openbare gebieden;
- het gebrek aan zicht op bijvoorbeeld een pad voor bewoners van omliggende woningen door hoge beplanting.

Bij het beoordelen van een verzoek voor de uitgifte van snippergroen wordt bekeken of sociaal onveilige situaties kunnen ontstaan of kunnen worden opgeheven door uitgifte. Als dergelijke onveilige situaties kunnen ontstaan, wordt niet overgaan tot het uitgeven van het snippergroen.

Beheeroverwegingen

Noodzaak van een minimale maatvoering

Als bij toetsing de beoordelingscriteria voor de groenstructuur positief zijn en het snippergroen in principe kan worden uitgegeven, wordt beoordeeld of er eventueel snippergroen resteert. De maatvoering van het resterende snippergroen is hierbij van belang. Uitgangspunt is dat de beplanting zijn natuurlijke vorm kan ontwikkelen en het beheer met standaardmachines uitgevoerd kan worden. Daarnaast leiden te kleine restpercelen doorgaans tot een arbeidsintensievere onderhoudssituatie. Als vaststaat dat door uitgifte sprake is van een onevenredige stijging van de beheerlasten van aanpalende percelen, vindt géén uitgifte plaats.

3 Vorm van en voorwaarden bij uitgifte snippergroen

3.1 Vorm van uitgifte Verkoop

Uitgifte houdt in dat de gemeente het snippergroen wil verkopen, verhuren of in bruikleen wil geven. Op het moment dat de gemeente snippergroen wil uitgeven dan heeft zij geen belang meer bij het behoud ervan. Verkoop ligt dan het meest voor de hand en heeft voor de gemeente de voorkeur. Ook voor de meeste kopers zal dat de voorkeur hebben. Er kunnen echter overwegingen zijn waarom iemand niet kan of wil kopen. Dan bestaat de mogelijkheid van bruikleen/huur.

Bruikleen/huur

Er kunnen overwegingen zijn om een andere vorm van uitgifte te kiezen dan verkoop. Dit hangt dan samen met de overwegingen die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. Het is mogelijk dat de gemeente niet wenst te verkopen om strategische argumenten, maar wel tijdelijk in bruikleen/verhuur wil geven.

Er kunnen ook persoonlijke redenen zijn waarom de belangstellende inwoner niet wil kopen. Dan kan de betreffende inwoner ook verzoeken om bruikleen/huur. Vooral bij situaties waarbij niet geregelde ingebruiknames kunnen worden gelegaliseerd is deze vorm van uitgifte goed denkbaar. Op die wijze kan worden voorkomen dat snippergroen terug gevorderd wordt, maar wordt door de overeenkomst verjaring voorkomen. Een opvolgende eigenaar van de woning is dan wellicht wel genegen de groenstrook te kopen.

In het verleden zijn beide uitgiftvormen huur en bruikleen toegepast. Beide hebben hun voor- en nadelen. Belangrijkste verschil is wel dat bij verhuur er een jaarlijkse vergoeding bestaat tegenover het recht tot gebruik van de strook snippergroen. Op het moment dat de administratieve last deze opbrengst overstijgt is dat weer een nadeel.

In de gemeente Hoogeveen wordt gekozen voor bruikleen als de strook snippergroen kleiner is als 75 m². Is de strook snippergroen 75 m² of groter dan wordt die verhuurd.

3.2 Aan wie uitgeven?

In principe wordt uitgegeven aan degene die het eigendom heeft van het aanpalende perceel.

Verkoop vindt niet plaats aan huurders van woningen.

3.3 Uitgifteprijsen

In de jaarlijkse Nota grondprijzen gemeente Hoogeveen wordt ieder jaar de prijs bepaald voor verkoop, verhuur en bruikleen van snippergroen. Dit blijft zo. De prijzen zoals die golden voor 2020 blijven voor alsnog in stand.

3.4 Voorwaarden bij uitgifte

Als bijlage zijn de standaard verkoop-, verhuur en bruikleenovereenkomst opgenomen. In het kort worden die toegelicht.

3.4.1 Verkoopovereenkomst

In de koopovereenkomst worden de bijzondere voorwaarden en bedingen opgenomen waartegen de verkoop kan plaatsvinden. Onder andere is opgenomen:

Bij de verkoop van een perceel snippergroen komen alle bijkomende kosten voor rekening van de koper. Dit zijn bijvoorbeeld de overdrachtsbelasting, de kosten van de notariële akte en het kadastrale recht.

De gemeente draagt de grond over in de staat waarin deze zich bevindt op het moment van ondertekenen van de koopovereenkomst, met alle rechten en verplichtingen. Er wordt geen bodemonderzoek door de gemeente uitgevoerd.

Uitmeting vindt plaats door de gemeente. Indien de koper nader onderzoek ter plaatse en/of nadere meting door het Kadaster wenst dan dient hij dit rechtstreeks en voor eigen rekening met het Kadaster overeen te stemmen.

De huidige bestemming blijft van kracht. Die kan op verzoek worden gewijzigd, maar kan ook bij een actualisatie van een bestemmingsplan worden mee gewijzigd.

3.4.2 Bruikleen/Huurovereenkomst

Bebouwing, stalling

Op de in bruikleen of verhuur uitgegeven gemeentegrond mag de gebruiker/huurder geen uitritten, hekwerken en/of bouwwerken oprichten of opgericht houden tenzij het vergunningsvrije activiteiten betreft. De publiekrechtelijke bepalingen zijn van toepassing. Alle onderhoudskosten die verband houden met het bovengenoemde komen voor rekening van de gebruiker/huurder. Gebruiker/Huurder mag het gehuurde alleen gebruiken zoals in het bestemmingsplan en de overeenkomst benoemd staat.

Erfafscheiding bij bruikleen/ verhuur

Omdat bij bruikleen/verhuur de gemeente eigenaar van de grond blijft kunnen er, indien gewenst, voorwaarden worden gesteld aan de hoogte en de kwaliteit van aan te brengen schuttingen of heggen. Bij een erfafscheiding grenzend aan het openbaar gebied is het vaak wenselijk een groene afscherming te realiseren.

3.5 Aanbod en afhandeling

Als besloten wordt tot uitgifte, wordt door de gemeente een schriftelijk aanbod voor een koop- huur- of bruikleenovereenkomst gedaan. Na acceptatie en afsluiting van de koopovereenkomst wordt de overeenkomst voor levering aangeboden aan de door de koper gekozen notaris in de gemeente Hoogeveen (dit geldt alleen bij koop).

3.6 Bestaande overeenkomsten (bruikleen/huur)

Er zijn veel bruikleenovereenkomsten en huurovereenkomsten afgesloten waarbij de prijs afwijkt van het voorgestelde. Het is mogelijk die alle weer te beëindigen en weer opnieuw af te sluiten. Voordeel is dat alle overeenkomsten dan weer gelijk zijn. En er dus recht gedaan wordt aan het gelijkheidsbeginsel. Het levert echter wel een grote hoeveelheid werk en administratie op. De verwachting is dat de meer-opbrengsten de kosten niet overstijgen. Voorgesteld wordt dan ook die overeenkomsten in stand te houden en niet open te breken.

4. Handhaving niet geregelde ingebruiknames

4.1 Inleiding

Op diverse locaties in de gemeente Hoogeveen zien we dat door inwoners gebruik gemaakt wordt van gemeentegrond zonder dat hiervoor iets geregeld is. Het betreft situaties waarin inwoners een klein

(of groot) gedeelte van gemeentelijk openbaar groen, grenzend aan hun tuin, bewust of onbewust in gebruik nemen en inrichten alsof het een privétuin betreft. Voor dit gebruik zijn geen afspraken met de gemeente gemaakt, dit noemen we de **niet geregelde ingebruiknames**.

Deze niet geregelde ingebruiknames leveren de nodige problemen op. Het is mogelijk dat een groenstrook deel uitmaakt van de groenstructuur in de betreffende kern. Dan maakt die ingebruikname daar inbreuk op. Daarnaast kan het zo zijn dat ingebruikname bij het uitvoeren van het onderhoud van openbaar groen, het aanleggen van een trottoir of het verbreden van een weg problemen veroorzaakt.

Daarbij komt dat de gemeente grond kwijtraakt door verjaring als niet wordt opgetreden tegen het niet geregelde grondgebruik. Het verliest daardoor eigendom dat in principe aan de gemeenschap toe behoort. Het ontbreken van een gestructureerde aanpak leidt tot rechtsongelijkheid tussen inwoners. Inwoners eigenen zich een stukje gemeentegrond toe en vergroten hun tuin ten koste van de gemeenschap. Dit terwijl andere inwoners een huurovereenkomst hebben afgesloten met de gemeente en voor het gebruik jaarlijks huur betalen of een strookje grond hebben aangekocht. Daarnaast komt het voor dat verzoeken van inwoners voor het in huur of bruikleen krijgen van verzoeken worden afgewezen, maar dat de naastgelegen stroken grond in gebruik zijn genomen.

Uit het bovenstaande blijkt dat een niet geregelde ingebruikname een situatie is waar de gemeente iets mee moet doen. Het ontstaan van rechtsongelijkheid tussen inwoners is niet wenselijk. Het is belangrijk om beleid te hebben waarin vastgelegd is hoe we omgaan met niet geregelde ingebruiknames.

Doelstelling van handhaving is om de niet geregelde ingebruiknames te reguleren. Dit kan door legalisatie van het gebruik of door het terugvorderen van het gebruik.

De aanpak van deze niet geregelde ingebruiknames is een ingrijpend project voor de betrokken inwoners. In veel gevallen zullen de in gebruik genomen groenstroken namelijk al langere tijd bij de inwoners in gebruik zijn. Daarbij kan het zijn dat de betrokken inwoner veel geld heeft besteed aan het inrichten van die 'tuin'. Er zijn voorbeelden waarbij bouwwerken op de in gebruik genomen strook grond zijn gebouwd. Het terugvorderen van groenstroken zal dan op weerstand stuiten. De betrokken inwoners zullen er van alles aan doen om de betrokken groenstrook te behouden.

Het handhavingsbeleid vraagt dan ook een brede inzet en betrokkenheid van politiek, bestuur en medewerkers van onze gemeente. Iedereen moet vanuit zijn of haar rol en positie het beleid ondersteunen en uitdragen. Heldere voorwaarden en uitgangspunten zijn van groot belang.

Dit hoofdstuk is het sluitstuk van het snippergroenbeleid. Op basis van de groenstructuurkaarten kan worden beoordeeld wat snippergroen is en wat in principe uitgegeven kan worden. Als snippergroen in principe verkocht kan worden is zoals omschreven in hoofdstuk 2 er altijd nog een beoordeling nodig op basis van een aantal criteria. Aan de hand van die beoordeling kunnen inwoners snippergroen kopen, huren of in gebruik krijgen.

Het handhaven van niet geregelde ingebruiknames kan niet zonder die uitgangspunten. Bij handhaving is namelijk de eerste stap dat wordt beoordeeld of de niet geregelde ingebruikname kan worden geregeld: beoordeeld wordt of we het snippergroen willen uitgeven en bij een positieve beoordeling kan het daarna worden aangeboden. Is dat niet het geval dan wordt er gehandhaafd.

In dit hoofdstuk worden een aantal inleidende begrippen besproken, waar na het proces van handhaving wordt beschreven.

4.2 Legaliseren

Bij constatering dat een strook gemeentegrond in gebruik is zonder dat daar een schriftelijke overeenkomst aan ten grondslag ligt, wordt beoordeeld wat we met de groenstrook willen doen. Het wordt getoetst aan het uitgiftebeleid zoals omschreven in hoofdstuk 2. Op basis daarvan kan worden besloten om het te verkopen, te verhuren of in gebruik te geven. Op die wijze kan het niet geregelde gebruik alsnog worden geregeld.

4.3 Verjaring

Voor een deel van het niet geregelde gebruik dreigt verjaring. Inwoners die zonder toestemming gemeentegrond in bezit hebben genomen, kunnen door (bevrijdende) verjaring eigendomsrechten verwerven na een periode van onafgebroken bezit gedurende 20 jaar. Met de aanpak van het niet geregelde grondgebruik wordt de verjaring gestuit en kan verjaring worden tegengegaan. Bij de aanpak van de niet geregelde ingebruiknames gaan we er van uit dat er geen sprake is van verjaring. Pas na een verzoek daartoe van een inwoner wordt dat verzoek beoordeeld. Tot dat moment gaan wij er van uit dat het eigendom van de gemeente is.

Wie een beroep doet op verjaring moet tenminste bewijs kunnen overleggen dat hij het perceel al gedurende minstens die periode in bezit heeft. Dit bewijs kan in elke vorm worden geleverd, bijvoorbeeld door het overleggen van foto's, verklaringen, documenten et cetera. "Enkele op zichzelf staande machtsuitoefeningen" zoals het plegen van onderhoud en het plaatsen van beplanting is niet voldoende voor een beroep op verjaring. Uit het bezit moet eigendomspretentie blijken, bijvoorbeeld doordat het perceel is afgesloten met een ondoordringbare haag of hekwerk.

Ieder geval van beroep op verjaring dient dus op zich beoordeeld te worden. Als de interne beoordeling is dat er sprake is van verjaring werkt de gemeente mee aan het opstellen van een verjaringsakte. Wanneer een geslaagd beroep op verjaring wordt gedaan, zijn de kosten voor het inschrijven van de verjaring in de Openbare Register voor rekening van de betreffende inwoner. In het geval intern beoordeeld wordt dat er geen sprake is van verjaring wordt het proces zoals hierna wordt omschreven verder vormgegeven.

4.4 Doelstelling handhaving

Op het moment dat we op basis van het uitgiftebeleid niet willen meewerken aan een legalisatie of de inwoner zelf niet wil meewerken aan legalisatie dan zal er gehandhaafd worden. De doelstelling van handhaving is dat het niet geregelde gebruik beëindigd wordt en dat de gemeente weer de beschikking krijgt over de strook grond.

Daarbij proberen we dat doel zo veel op minnelijke wijze te bereiken, dat wil zeggen zonder rechterlijke tussenkomst. Dat vraagt om een zorgvuldige persoonlijke benadering van betrokken inwoners.

4.5 Publiekrechtelijk of privaatrechtelijk?

Hoewel er mogelijkheden zijn om via de publiekrechtelijke weg te handhaven, is de privaatrechtelijke weg de meest gangbare bij optreden tegen niet geregeld gebruik.

De publiekrechtelijke weg is echter niet uitgesloten. Het is namelijk mogelijk om ongeregeld gebruik te beëindigen via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Gemeentelijk groen valt in veel gevallen onder de definitie van 'openbare weg'. Een openbare weg mag volgens de APV niet anders gebruikt worden dan de publieke bestemming voorschrijft.

De publiekrechtelijke weg is gericht op herstel van de oude situatie. De gemeente handelt in dat geval als publiekrechtelijk lichaam vanuit een 'bovenliggende rol' en ook ter bescherming van het doel van de publiekrechtelijke regeling. Zoals hiervoor gesteld is het doel van de handhaving door ons gericht op het weer bezit hebben/krijgen van het eigendom.

Bij het inzetten van de privaatrechtelijke weg, handelt de gemeente als grondeigenaar en acteert daarmee meer op gelijk niveau met de inwoner. Dit schept meer mogelijkheden om op flexibele wijze een regeling in der minne te treffen. Dit is ook een reden, waarom het volgen van de privaatrechtelijke weg de voorkeur heeft boven de publiekrechtelijke weg.

Kortom, door gebruik te maken van het publiekrecht kun je wel bereiken dat de grond terug wordt gebracht naar een inrichting die overeenstemt met de bestemming of het beoogde gebruik, echter stel je hiermee niet per definitie je eigendomsrecht vast. Om het eigendom te beschermen zal de gemeente privaatrechtelijk moeten optreden. Van een doorkruising van het publiekrecht is dan geen sprake, omdat met het publiekrecht de eigendomsrechten niet beschermd kunnen worden.

4.6 Proces van handhaving

Onder 4.5 is gesteld dat de gemeente niet geregeld gebruik gaat handhaven op basis van privaatrecht. De gemeente doet een beroep op onrechtmatige daad van de betrokken inwoner. Uiteindelijk is het mogelijk dat een rechtelijke uitspraak duidelijkheid moet bieden. Maar doelstelling is om zoveel mogelijk op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen met de inwoner over het beëindigen van het gebruik. Het proces van handhaving is daarop ingericht.

4.6.1 Verzoek om vrijwillige teruggave

De inwoner wordt door middel van een brief kenbaar gemaakt dat de grond zonder schriftelijke overeenkomst in gebruik is genomen en dat de gemeente heeft beoordeeld dat het gebruik niet gelegaliseerd kan worden. De betrokken inwoner wordt verzocht de strook grond zelf te ontruimen en deze niet meer te gebruiken. Hiervoor wordt een redelijke termijn gegund, afhankelijk van de staat waarin de grond zich bevindt. Het kan zijn dat er alleen wat struiken verwijderd dienen te worden, maar ook kan het zijn dat een schutting moet worden verplaatst of een tuinhuisje moet worden afgebroken. De kosten van ontruiming en herinrichting komen voor rekening van de inwoner.

Indien nodig kan met de inwoner een afspraak worden gemaakt om het verzoek toe te lichten. Aan de inwoner wordt de situatie uitgelegd waarbij begrip kan ontstaan voor het gevoerde beleid. Dit draagt bij aan draagvlak voor het beleid waardoor de gemeente het aantal juridische procedures hoopt te verminderen.

Er wordt 1x een herinnering gestuurd. In deze brief wordt teruggesproken op de eerste constateringsbrief. Op het moment dat niet wordt voldaan aan het verzoek wordt over gegaan naar stap 4.6.2.

4.6.2 Sommatie de groenstrook terug te brengen naar oorspronkelijke situatie

De vervolgstap is dat de inwoner gesommeerd wordt om de groenstrook te ontruimen. Deze brief is dringender dan de eerste twee brieven. In de sommatie is ook opgenomen dat als de inwoner niet voldoet aan de sommatie de gemeente de brief in handen stelt van de advocaat om ontruiming te bewerkstelligen. Ook die kosten van de advocaat komen voor rekening van de inwoner.

Ook in deze fase van handhaving blijft het gesprek een instrument. Op het moment dat de inwoner nu begint te bewegen kunnen er nog vrijwillige afspraken gemaakt worden. Dit zal voorkomen dat er juridische procedures ontstaan.

Ook in dit geval zal er nog een tweede brief worden verzonden. Daarna wordt overgegaan naar stap 4.6.3.

4.6.3 Gerechtelijke stappen

Als er na stap 2 nog geen actie is ondernomen wordt de gerechtelijke procedure tot handhaving van de ongeregelde ingebruikname gestart. Dit gebeurt via de gemeentelijke huisadvocaat. Ook tijdens deze stap blijft er mogelijkheid tot vrijwillige teruggave en het maken van afspraken. Uit informatie van andere gemeenten blijkt dat het zelden leidt tot het nemen van deze stap.

4.6.4 Feitelijke handhaving

Als er een gerechtelijke uitspraak is zal er feitelijk gehandhaafd worden. De inwoner kan er nog voor kiezen om het zelf te doen. Anders doet de gemeente dit op zijn/haar kosten. De overig gemaakte kosten komen wel voor zijn/haar rekening.

4.6.5 Verhalen kosten handhaving

Na de feitelijke handhaving worden de daadwerkelijk gemaakte kosten verhaald op de inwoner voor zover die nog niet gerechtelijk zijn toegewezen. Hiertoe ontvangt hij een brief met betalingsverzoek. De normale invorderingsprocedure is daarna van toepassing.

4.7 Hardheidsclausule

In de praktijk zal blijken dat vele gevallen uniek zijn en ieder specifiek geval vraagt om maatwerk. Bij de een zal het ongeregelde gebruik een paar m² zijn, bij de ander gaat het om tientallen m². De een heeft het drie jaar in gebruik, een ander al ruim twintig jaar. De een heeft alleen planten/struiken bijgeplant en onderhoudt het alleen, de ander heeft er een sauna opgebouwd.

Uitgangspunt bij handhaving is echter dat we alles gaan handhaven en geen onderscheid maken tussen omvang, duur en/of karakter van niet geregeld gebruik. Maar er zijn mogelijkheden om de hardheidsclausule toe te passen. De hardheidsclausule is de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van het beleid als het gevolg van toepassing van het beleid in een concreet geval tot een onbillijk en onwenselijk benadelende situatie leidt.

4.8 Inhaalslag handhaving

Verwachting is dat een actief handhavingsbeleid preventief werkt en er niet veel nieuwe gevallen van ongeregeld ingebruikname zullen plaatsvinden. Deze nieuwe gevallen van ongeregelde ingebruikname worden binnen de bestaande personele formatie gehandhaafd.

Er is echter wel een grote achterstand ontstaan wat betreft de handhaving van ongeregelde ingebruiknames. Deze achterstand moet ingehaald worden. Deze inhaalslag zal per wijk/buurt plaatsvinden. De kosten van de aanpak kunnen worden gedekt door de inkomsten van extra te verkopen snippergroen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hoogeveen, gehouden op .

De griffier, De voorzitter,
C. ELKEN-VAN MIERLO K.B. LOOHUIS