

Beleidsnota gemeentegrond/snippergroen 2023

Samenvatting

Op 1 januari 2019 is de gemeente Westerkwartier gevormd uit de voormalige gemeenten Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn en een gedeelte van de gemeente Winsum. Alle voormalige gemeenten hadden hun eigen beleid met betrekking tot de uitgifte van (kleine) percelen gemeentegrond, ook wel snippergroen genoemd. Vanwege de herindeling is het wenselijk en noodzakelijk dat er nieuw beleid wordt vastgesteld. In onderhavige beleidsnota wordt naast de uitgifte van snippergroen ook aandacht besteed aan bestaande huur- en bruikleenovereenkomsten, die door de voormalige gemeenten zijn aangegaan voor het gebruik van gemeentegrond. Verder wordt in deze nota ingegaan op de aanpak van niet geregistreerd grondgebruik.

Definitie snippergroen

In de door de gemeenteraad vastgestelde Nota grondbeleid gemeente Westerkwartier 2021-2025 is "snippergroen" als volgt omschreven:

"Een groot gedeelte van het gemeente-eigendom bestaat uit wegen, bermen en openbaar groen en heeft dan ook een publieke functie. Soms kunnen gedeeltes worden afgestoten omdat deze functie vervalst. Er is dan sprake van snippergroen".

Toetsingscriteria

Indien inwoners een verzoek indienen tot koop, huur of gebruik (bruikleen) van gemeentegrond, wordt deze aanvraag getoetst aan een 14-tal criteria. Aan de hand daarvan wordt beoordeeld of de grond als snippergroen kan worden aangemerkt en voor uitgifte in aanmerking komt.

Verkoop, verhuur of bruikleen

Als gemeentegrond voor uitgifte in aanmerking komt, wordt zoveel mogelijk overgegaan tot verkoop. Conform de Nota grondbeleid 2021-2025 wordt zeer terughoudend omgegaan met de verhuur van gemeentegrond/snippergroen. Dat geldt ook voor bruikleen.

Grond- en huurprijzen; taxatie

De koop- en huurprijs van percelen snippergroen kleiner dan 150 m², wordt berekend op basis van de grondprijzen en het huurtarief, zoals jaarlijks door het college vastgesteld. Is een perceel snippergroen groter dan 150 m², dan wordt de koop- en huurprijs vastgesteld op basis van taxatie door een makelaar.

Bestaande huur- en bruikleenovereenkomsten gemeentegrond/snippergroen

Door de voormalige gemeenten zijn diverse huur- en bruikleenovereenkomsten aangegaan voor het gebruik van gemeentegrond/snippergroen. Voor zover mogelijk worden deze percelen actief te koop aangeboden. Indien percelen niet voor verkoop in aanmerking komen of als de huurder/bruikleners wil tot aankoop wil overgaan, dan wordt in geval van huur een nieuwe huurovereenkomst aangeboden. Bruikleenovereenkomsten worden omgezet in een huurovereenkomst. Indien het niet lukt een (nieuwe) huurovereenkomst aan te gaan, dan resteert slechts ontruiming van het betreffende perceel.

Bestaande huur- en bruikleenovereenkomst kabel- en leidingenstroken

Door de voormalige gemeenten zijn diverse huur- en bruikleenovereenkomsten aangegaan voor het gebruik van kabel- en leidingenstroken. Deze overeenkomsten worden opgezegd. Tegelijkertijd wordt per brief aan de huurders/bruikleners medegedeeld dat het gebruik kan worden voortgezet. Hiermee wordt eventuele verjaring voorkomen. In de gevallen waarbij er over het gebruik van de kabel- en leidingenstroken in de gemeente niets is vastgelegd, wordt op dit moment geen actie ondernomen.

Gebruik kabel- en leidingenstrook in nieuwe uitbreidingsplannen

De voormalige gemeenten hebben het gebruik van kabel- en leidingenstroken vanaf een bepaald moment geregeld door bij de verkoop van bouw kavels een bepaling op te nemen in de koopovereenkomst. Op grond van die bepaling dient de strook als tuin te worden ingericht en onderhouden. Deze bepaling wordt sinds de herindeling ook door de gemeente Westerkwartier toegepast. Voor het gebruik van de strook is thans een symbolische vergoeding van € 10,- per jaar verschuldigd. Het in de koopovereenkomst opnemen van genoemde gebruiksbepaling op zich, wordt voldoende geacht om verlies van eigendom door verjaring te voorkomen. Daarom blijft bij toekomstige kavelverkoop de betreffende gebruiksbepaling gehandhaafd, maar vervalt de verplichting tot betaling van de jaarlijkse vergoeding. Uitgangspunt bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidingsplannen is, dat kabels- en leidingen zoveel mogelijk worden aangelegd in stroken grond die een openbare (groen)bestemming krijgen.

Niet geregistreerd grondgebruik

Op diverse plekken in de gemeente hebben inwoners grond van de gemeente in gebruik genomen zonder dat daarover schriftelijke afspraken zijn gemaakt. In die situaties is er sprake van inbreuk op het eigendomsrecht van de gemeente. De gemeente heeft de wettelijke taak daartegen op te treden. Treedt de gemeente niet op, dan ontstaat de situatie dat de ene inwoner kosteloos grond van de gemeente in gebruik heeft en dat een ander daarvoor dient te betalen. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Ook kan de situatie ontstaan dat de gemeente bij de ontwikkeling van nieuwbouwplannen of bij de herinrichting van de openbare ruimte, niet meer over alle benodigde gronden kan beschikken. Een dergelijke situatie is ongewenst.

Verjaring

Er zijn 2 wettelijke grondslagen waarop een gebruiker (gemeente)grond in eigendom kan verkrijgen, namelijk verkrijgende- en bevrijdende verjaring. Daarvoor is bezit een vereiste. Of daarvan sprake is, moet worden beoordeeld naar verkeersopvatting en op grond van uiterlijke feiten/kenmerken.

Legalisering

Indien wordt geconstateerd dat er sprake is van niet geregistreerd grondgebruik, dan wordt zoveel mogelijk ingezet op legalisering van het gebruik. Daarbij gaat de voorkeur uit naar verkoop van de grond. Indien de grond niet voor verkoop in aanmerking komt of als de gebruiker niet tot aankoop wil overgaan, dan wordt de mogelijkheid geboden de grond te huren.

Ontruiming

Indien legalisering van niet geregistreerd grondgebruik niet slaagt of als de gemeente de grond zelf nodig heeft, dan dient de grond te worden ontruimd. Indien de gebruiker niet bereid is daar vrijwillig aan mee te werken, zijn er voor de gemeente 2 manieren om tot beëindiging van het feitelijke gebruik te komen. Dit kan via de privaatrechtelijke weg door bij de civiele rechter ontruiming te vorderen of via de publiekrechtelijke weg door bestuurs-rechtelijke handhaving. Op welke wijze uiteindelijk wordt gehandhaafd, dient per situatie te worden beoordeeld.

Beroep op verjaring

In het geval een gebruiker van gemeentegrond zich beroept op verjaring, moet hij bewijzen dat daarvan sprake is. Wordt verjaring niet aangetoond en door de gemeente niet erkend, dan wordt getracht het gebruik te legaliseren. Indien legalisering niet slaagt of als de gemeente de grond zelf nodig heeft, dan dient de grond te worden ontruimd.

Aanpak

Vanwege de omvang van niet geregistreerd grondgebruik, is een gefaseerde aanpak nodig waarbij aan bepaalde situaties prioriteit wordt gegeven. In de 1^e fase worden de gevallen opgepakt waarbij het gaat om percelen die voor de gemeente van belang zijn. Daarbij wordt voorrang gegeven aan percelen waarbij verjaring dreigt. De percelen waarbij nog geen verjaring dreigt, volgen daarna. In de 2^e fase worden de gevallen opgepakt waarbij het gaat om percelen die voor de gemeente niet direct van belang zijn. Ook bij deze categorie wordt voorrang gegeven aan percelen waarbij verjaring dreigt. Voor een goede aanpak van niet geregistreerd grondgebruik, dient allereerst een inventarisatie te worden uitgevoerd. Afhankelijk van de situatie, wordt gehandeld zoals in de beleidsnota beschreven.

Inleiding

Op 1 januari 2019 is de gemeente Westerkwartier gevormd uit de voormalige gemeenten Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn en een gedeelte van de gemeente Winsum. Alle voormalige gemeenten hadden hun eigen beleid met betrekking tot de uitgifte van (kleine) percelen gemeentegrond, ook wel snippergroen genoemd. Vanwege de herindeling is het wenselijk en noodzakelijk dat er nieuw beleid wordt vastgesteld. Daarmee kunnen verzoeken van inwoners tot koop, huur of gebruik (bruikleen) van gemeentegrond, op een transparante en uniforme wijze worden afgehandeld.

Naast de behandeling van dergelijke verzoeken, heeft de gemeente Westerkwartier ook te maken met bestaande huur- en bruikleenovereenkomsten. Dat zijn overeenkomsten die door de voormalige gemeenten zijn aangegaan voor het gebruik van gemeentegrond. Ook daarvoor dient beleid te worden vastgesteld, zodat duidelijk is hoe daarmee wordt omgegaan.

Het vaststellen van beleid is ook nodig voor de aanpak van niet geregistreerd grondgebruik. Daarvan is sprake als inwoners gemeentegrond in gebruik hebben genomen zonder dat daarvoor toestemming is verleend.

Op 24 maart 2021 heeft de gemeenteraad de Nota grondbeleid gemeente Westerkwartier 2021-2025 vastgesteld. Daarin heeft de gemeente haar kaders en uitgangspunten vastgelegd ten aanzien van het te voeren grondbeleid. Dit heeft met name betrekking op de ontwikkellocaties in de gemeente.

Onderhavige beleidsnota is een nadere uitwerking van de Nota grondbeleid ten aanzien van percelen gemeentegrond/snippergroen.

Het doel van deze beleidsnota is derhalve een transparant en eenduidig beleid vast te stellen voor de uitgifte van gemeentegrond/snippergroen, de behandeling van bestaande huur- en bruikleenovereenkomsten en voor de aanpak van niet geregistreerd grondgebruik.

De beleidsnota gemeentegrond/snippergroen 2023 treedt in werking per 1 januari 2024.

Hoofdstuk 1 Uitgiftebeleid gemeentegrond/snippergroen

1.1. Definitie snippergroen

In genoemde Nota grondbeleid gemeente Westerkwartier 2021-2025 is "snippergroen" als volgt omschreven:

"Een groot gedeelte van het gemeente-eigendom bestaat uit wegen, bermen en openbaar groen en heeft dan ook een publieke functie. Soms kunnen gedeeltes worden afgestoten omdat deze functie vervalst. Er is dan sprake van snippergroen"

1.2. Indienen verzoek

Aanvragen tot koop, huur of gebruik (bruikleen) van gemeentegrond, dienen de volgende gegevens te bevatten:

- naam en adresgegevens van de aanvrager
- datum
- korte omschrijving van de plannen met de grond
- duidelijke (kadastrale) tekening

1.3. Wettelijk kader

Het nemen van een besluit tot het aangaan van een koop-, huur- of bruikleenovereenkomst voor gemeentegrond, is een bevoegdheid die aan het college van burgemeester en wethouders toekomt op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet. Op grond van het Algemeen mandaatbesluit gemeente Westerkwartier 2019, is deze bevoegdheid geman-dateerd aan de teamleider Vastgoed en Grondzaken. De teamleider heeft deze bevoegdheid (met uitzondering van de verkoop van bouwkavels) ondergemandateerd aan de medewerkers van dat team, voor zover deze bevoegdheid tot hun takenpakket behoort. Dat is geregeld in het Ondermandaatbesluit 2023 teamleider/-coach team Vastgoed en Grondzaken gemeente Westerkwartier. De besluiten zijn vanwege de privaatrechtelijke aard niet vatbaar voor bezwaar of beroep bij de bestuursrechter.

Hoofdstuk 2 Toetsingskader

Op grond van de onder 1.1. genoemde definitie van snippergroen, zou gesteld kunnen worden dat alle percelen gemeentegrond die geen publieke functie meer hebben, zonder meer afgestoten kunnen worden. Dat is echter niet het geval.

Om te kunnen beoordelen of gemeentegrond kan worden aangemerkt als snippergroen en voor uitgifte in aanmerking komt, wordt elk verzoek aan verschillende criteria getoetst. Deze worden hierna onder 2.1. genoemd. Onder 2.2. wordt puntsgewijs een toelichting op deze criteria gegeven.

Met de term "uitgifte" wordt bedoeld: verkoop, verhuur of bruikleen.

2.1. Toetsingscriteria

Gemeentegrond komt niet voor uitgifte in aanmerking indien:

1. het perceel niet direct grenst aan het perceel dat eigendom is van de aanvrager
2. er sprake is van structuur-, functioneel- en/of ecologisch groen
3. dit leidt tot het ontstaan van restgroen
4. dit leidt tot verkeersonveilige situaties
5. dit leidt tot sociaal onveilige situaties
6. in het perceel kabels en leidingen en dergelijke liggen
7. daardoor onlogische kadastrale grenzen ontstaan
8. het perceel een functie heeft als schouw-/onderhoudspad van een watergang/vijver
9. zich daarin stoffen bevinden die voor het milieu of de volksgezondheid gevaarlijk zijn
10. de belangen van derden (buren) worden geschaad en/of de buren bezwaren hebben
11. de gemeente het perceel op korte termijn nodig heeft voor toekomstige ontwikkelingen
12. het risico bestaat dat ongewenste vergunningsvrije bouwwerken worden opgericht
13. dit leidt tot een afname van openbare parkeerplaatsen, speelplaatsen et cetera
14. dit belemmerend werkt voor de onder-/bovengrondse energie-infrastructuur

2.2. Toelichting

1. Eigendom

Het perceel gemeentegrond dient te grenzen aan het perceel dat eigendom is van de aanvrager. Daarmee wordt voorkomen dat belangen van derden worden geschaad.

Aan huurders van woningen wordt dus geen snippergroen verkocht.

2. Groen

Structuurgroen

Met structuurgroen worden percelen gemeentegrond bedoeld die van belang zijn voor het aanzien en de kwaliteit van de woon- en leefomgeving (beeldbepalend groen). Daarbij kan het ook gaan om beeldbepalende, waardevolle bomen. Dergelijke percelen komen niet voor uitgifte in aanmerking. Dat geldt ook voor percelen grond die binnen de kroonprojectie van gemeentelijke bomen vallen.

Functioneel groen

Met functioneel groen worden percelen gemeentegrond bedoeld die een afschermdende functie (buffer) hebben voor bijvoorbeeld parkeerplaatsen, wegen, fietspaden, voetpaden, speelplaatsen en particuliere tuinen. Daarnaast kan gemeentegrond belangrijk zijn ter voorkoming van hittestress, wateroverlast et cetera.

Ecologisch groen

Met ecologisch groen worden percelen gemeentegrond bedoeld die een ecologische waarde hebben. Deze percelen zijn belangrijk voor het behoud van groene structuren, waarbij de inheemse flora en fauna centraal staat.

3. Restgroen

De uitgifte van gemeentegrond mag niet leiden tot versnippering van het (resterende) gemeentelijk groen. Dat is voor het straatbeeld ongewenst. Bovendien kan dit tot gevolg hebben dat het onderhoud van het resterende gemeentelijk groen wordt bemoeilijkt of dat het te arbeidsintensief en daardoor te duur wordt.

4. Verkeersveiligheid

De uitgifte van gemeentegrond mag niet leiden tot onveilige verkeerssituaties. In het geval het perceel grenst aan een openbare weg of voetpad, kan de situatie ontstaan dat op de nieuwe erfgrans een hoge haag wordt geplant of een schutting wordt geplaatst. Als gevolg daarvan kan het uitzicht worden belemmerd, waardoor er een onoverzichtelijke en gevaarlijke verkeerssituatie ontstaat.

5. Sociale veiligheid

De uitgifte van gemeentegrond mag niet leiden tot een afname van sociale veiligheid. Door het aanbrengen van hoge beplanting of het plaatsen van schuttingen, kunnen met name bij voet- en fietspaden, donkere plekken ontstaan. Dat is bijvoorbeeld het geval als hoog opgaand groen rond een lichtmast groeit.

6. Kabels en leidingen, riolering, brandkranen, openbare verlichting e.d.

In percelen gemeentegrond kunnen kabels en leidingen (nutsvoorzieningen) liggen, waaronder de gemeentelijk riolering. Ook kunnen op deze percelen brandkranen en lichtmasten staan. Deze voorzieningen dienen eigendom te blijven van de partij die deze heeft aangelegd/geplaatst. Bovendien moeten deze voorzieningen te allen tijde toegankelijk zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden (onderhoud en vervanging). In principe kunnen eigendom en toegankelijkheid gewaarborgd worden door bij verkoop van de grond een zakelijk recht van opstal te vestigen. In de praktijk blijkt echter vaak dat op het perceel beplanting wordt aangebracht, bomen worden geplant, vergunningsvrije bouwwerken worden opgericht, hekwerken en erfafscheidingen worden geplaatst, waardoor de toegankelijkheid wordt belemmerd. Bovendien is het voor de nutsbedrijven en netbeheerders veel praktischer als zij bij het uitvoeren van (onderhouds)werkzaamheden maar met één eigenaar (de gemeente) te maken hebben in plaats van verschillende particuliere eigenaren.

Uitzondering

Percelen gemeentegrond waarin kabels- en leidingen liggen, komen in principe niet voor uitgifte in aanmerking. In incidentele gevallen kan het echter voor de hand liggen dat gemeentegrond toch wordt verkocht dan wel verhuurd ondanks de aanwezigheid van kabels- en leidingen. Daarvan kan sprake zijn als het perceel reeds lange tijd wordt gebruikt en waarbij er gelet op het gebruik, de inrichting van het perceel en de ligging van de kabels- en leidingen, geen zwaarwegende bezwaren tegen verkoop dan wel verhuur bestaan. In geval van verkoop wordt aan de betreffende nutsbedrijven gevraagd of zij daaraan hun medewerking willen verlenen door het vestigen van een zakelijk recht van opstal. In geval van verhuur, worden in de huurovereenkomst voorwaarden opgenomen om de belangen van de nutsbedrijven te waarborgen.

Verkoop van de grond kan ook bespreekbaar zijn in het geval kabels en leidingen eenvoudig verlegd kunnen worden en de nutsbedrijven bereid zijn daaraan hun medewerking te verlenen. Daarbij wordt wel als uitdrukkelijke voorwaarde gesteld dat de kosten van verlegging voor rekening van de aanvrager (de koper van de grond) komen.

7. Kadastrale grenzen

Bij de verkoop van percelen gemeentegrond wordt gestreefd naar logische, rechte kadastrale grenzen. Voorkomen moet worden dat een gekartelde grensstructuur ontstaat (kantelen-vorming). Dat bemoeilijkt namelijk het onderhoud van de resterende gemeentelijke percelen. Bovendien leidt kantelenvorming tot onduidelijkheid over de eigendomssituatie.

In het geval een strook gemeentegrond achter meerdere woningen ligt, kan verkoop slechts plaatsvinden indien alle betreffende bewoners/eigenaren bereid zijn het gedeelte dat aan hun perceel grenst, aan te kopen. Het initiatief daartoe ligt bij de oorspronkelijke aanvrager.

8. Water

Percelen gemeentegrond die een functie hebben als schouw-/onderhoudspad van de aangrenzende watergang/vijver, komen niet voor uitgifte in aanmerking. Door niet alleen het eigendom, maar ook het beheer en onderhoud bij de gemeente laten, blijft deze functie gewaarborgd. Watergangen en vijvers komen vanwege hun waterhuishoudkundige functie sowieso niet voor uitgifte in aanmerking.

9. Milieu

Er mag geen sprake zijn van voor het milieu en/of de volksgezondheid gevaarlijke stoffen in het perceel gemeentegrond. Dat kan namelijk risico's met zich meebrengen in het geval het perceel wordt gebruikt als particuliere tuin. Eventueel kan op kosten van de aanvrager een verkennend bodemonderzoek worden uitgevoerd.

10. Buren

Als de uitgifte van een perceel gemeentegrond nadelige gevolgen kan hebben voor de buren, dient de aanvrager ervoor te zorgen dat een verklaring wordt overgelegd waaruit blijkt dat de betreffende buren geen bezwaren hebben.

11. Toekomstige ontwikkelingen

Percelen gemeentegrond kunnen nodig zijn voor toekomstige ontwikkelingen, waaronder bijvoorbeeld de realisatie van woningbouw, de uitvoering van wegereconstructies, de aanleg van voet- en/of fietspaden, parkeerplaatsen, speelgelegenheid, de aanleg of herinrichting van openbaar groen, het plaatsen van ondergrondse containers et cetera.

12. Vergunningsvrije bouwwerken

Voorkomen moet worden dat op het perceel gemeentegrond ongewenste vergunningsvrije bouwwerken (zoals erfafscheidingen) worden opgericht, die voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving nadelig zijn (zoals houten schuttingen). Doordat in veel gevallen erf-afscheidingen vergunningsvrij geplaatst mogen worden, zijn er voor de gemeente geen mogelijkheden om daar bij de uitgifte van gemeentegrond voorwaarden aan te verbinden.

13. Parkeerplaatsen, speelplaatsen et cetera

Bij gemeentegrond kan het ook gaan om percelen die verhard zijn. De uitgifte van dergelijke percelen mag niet ten koste gaan van parkeercapaciteit, speelplaatsen et cetera.

14. Duurzaamheid/energietransitie

Enexis heeft als netwerkbeheerder een zienswijze ingediend op de ontwerp-omgevingsvisie. Daarin geeft zij onder anderen het volgende aan:

"De gemeente heeft een stevige ambitie op het gebied van duurzaamheid en de energie-transitie. Om deze ambitieuze plannen als netbeheerder te kunnen blijven faciliteren is het van belang dat er in een vroeg stadium met de huidige en de toekomstige infrastructuur rekening wordt gehouden, zowel in ruimtelijk beleid als in de fysieke ruimte.

Dit kan bijvoorbeeld door 'snippergroen' of 'reststroken' in gemeentelijk eigendom te houden en te reserveren voor de inpassing van de ondergrondse en bovengrondse energie-infrastructuur. Dit voor het realiseren en faciliteren van de verschillende opgaven".

Hardheidsclausule

Het college van burgemeester en wethouders kan gemotiveerd afwijken van deze toetsingscriteria indien naar haar oordeel toepassing van het beleid in een concreet geval leidt tot een onredelijke of ongewenste situatie.

Indien inwoners een verzoek indienen tot koop, huur of gebruik (bruikleen) van een perceel gemeentegrond, wordt deze aanvraag getoetst aan een 14-tal criteria. Aan de hand daarvan wordt beoordeeld of het perceel als snippergroen kan worden aangemerkt en voor uitgifte in aanmerking komt.

Hoofdstuk 3 Verkoop, verhuur, bruikleen snippergroen

In het geval gemeentegrond als snippergroen kan worden aangemerkt en voor uitgifte in aanmerking komt, zijn er in principe 3 mogelijkheden, namelijk:

1. verkoop
2. verhuur
3. bruikleen

Deze mogelijkheden worden hieronder puntsgewijs behandeld.

3.1. Verkoop

Indien een perceel gemeentegrond voor uitgifte in aanmerking komt, wordt zoveel mogelijk overgegaan tot verkoop. In dat geval ontvangt de aanvrager een aanbieding tot het aangaan van een koopovereenkomst. Deze aanbieding is één maand geldig. Op de (ver)koop zijn de algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente Westerkwartier van toepassing, zoals vastgesteld door de raad op 2 januari 2019.

Alle overdrachtskosten die met de koop gemoeid zijn, waaronder overdrachtsbelasting, notaris- en kadasterkosten, komen voor rekening van de koper. De koper is vrij om zelf een notaris uit te kiezen voor het opmaken en passeren van de akte van levering.

Het perceel wordt overgedragen in de staat waarin het zich bevindt op het moment van het ondertekenen van de koopovereenkomst.

Op het te verkopen perceel wordt door de gemeente geen verkennend bodemonderzoek uitgevoerd. Alle risico's en aansprakelijkheid die kunnen voortvloeien uit een eventuele bodemverontreiniging zijn voor rekening van de koper. Indien een koper zelf een bodemonderzoek wil laten uitvoeren, komen de kosten daarvan voor zijn rekening.

3.1.1. Grondprijs

Voor de grondprijs die wordt gehanteerd bij de verkoop van snippergroen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

3.1.2. Bestemming

In het algemeen hebben de meeste percelen snippergroen die worden verkocht, de bestemming "groen" of "verkeer". De koper zal in de meeste gevallen het perceel bij de tuin voegen en als zodanig inrichten en gebruiken. Dit gebruik is dan strijdig met de vigerende bestemming. Uit praktisch oogpunt en uit kostenoverwegingen is het echter niet zinvol om in alle incidentele gevallen het bestemmingsplan te wijzigen. Een wijziging van de bestemming wordt daarom meegenomen bij een integrale herziening van het bestemmingsplan/omgevingsplan, waarmee het gebruik wordt gelegaliseerd.

Het staat de koper vanzelfsprekend vrij een verzoek in te dienen tot wijziging van de bestemming. De kosten van een dergelijke planologische procedure komen in dat geval geheel voor rekening van de koper.

3.2. Verhuur

Indien een perceel gemeentegrond voor uitgifte in aanmerking komt, kan ook worden gekozen voor verhuur. In dat geval wordt met de huurder een overeenkomst aangegaan op grond waarvan het perceel mag worden gebruikt tegen betaling van een vergoeding.

Conform voornoemde Nota grondbeleid 2021-2025 wordt zeer terughoudend omgegaan met de verhuur van gemeentegrond/snippergroen. Het aangaan van een huurovereenkomst is slechts een optie als de gemeente er belang bij heeft dat de grond gedurende een bepaalde periode door derden wordt gebruikt, totdat de gemeente deze zelf nodig heeft. Als dat niet het geval is, ligt het aangaan van een huurovereenkomst niet voor de hand.

3.2.1. Inhoud huurovereenkomst

Indien in incidentele gevallen dan toch tot verhuur wordt overgegaan, kan ervoor gekozen worden een huurovereenkomst aan te gaan voor een bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd. Dat wordt afhankelijk

van de situatie per geval bekeken. In beide situaties geldt voor beide partijen een tussentijdse opzegtermijn van twee maanden. Het perceel mag uitsluitend worden gebruikt ter vergroting van de tuin.

3.2.2. Huurprijs

Voor de huurprijs die wordt gehanteerd bij de verhuur van snippergroen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

3.3. Bruikleen

Naast de mogelijkheid van verkoop en verhuur, kan snippergroen ook in bruikleen worden uitgegeven. In dat geval wordt met de gebruiker (bruiklener) een overeenkomst aangegaan op grond waarvan het perceel mag worden gebruikt zonder dat daarvoor een vergoeding verschuldigd is.

Ook hier geldt dat het aangaan van een bruikleenovereenkomst zoveel mogelijk dient te worden beperkt. Daar waar er bij verhuur nog wel sprake is van een huuropbrengst, ontvangt de gemeente bij bruikleen geen vergoeding van de bruiklener. Doordat de bruiklener vrijwel altijd het perceel bij zijn eigen tuin voegt en als zodanig inricht en gebruikt, heeft hij daarvan wel het genot en profijt. Daarom is het alleszins redelijk en billijk dat voor het gebruik een vergoeding wordt betaald. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat de gemeente handelt in strijd met de Wet Markt en Overheid. Op de betekenis van deze wet wordt onder 5.3. nader ingegaan.

3.3.1. Inhoud bruikleenovereenkomst

Indien in incidentele gevallen dan toch tot bruikleen wordt overgegaan, kan ervoor gekozen worden een bruikleenovereenkomst aan te gaan voor een bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd. Dat wordt afhankelijk van de situatie per geval bekeken. Voor het overige geldt hetgeen hiervoor bij verhuur onder 3.2.1. is aangegeven.

Als gemeentegrond voor uitgifte in aanmerking komt, wordt zoveel mogelijk overgegaan tot verkoop. Conform de Nota grondbeleid 2021-2025 wordt zeer terughoudend omgegaan met de verhuur van gemeentegrond/snippergroen. Dat geldt ook voor bruikleen. Het aangaan van een huur- of bruikleenovereenkomst is slechts een optie als de gemeente er belang bij heeft dat de grond gedurende een bepaalde periode door derden wordt gebruikt, totdat de gemeente deze zelf nodig heeft. Is dat niet het geval, dan ligt het aangaan van een huur- of bruikleenovereenkomst niet voor de hand.

Hoofdstuk 4 Didam-arrest

In het Didam-arrest van 26 november 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat wanneer een overheidslichaam een onroerende zaak wil verkopen, verhuren et cetera, (potentiële) gegadigden de gelegenheid moet worden geboden om mee te dingen. De Hoge Raad heeft daarbij het volgende overwogen:

“Indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, hoeft geen mededingingsruimte te worden geboden. In dat geval moet het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop, verhuur et cetera, op zodanige wijze bekendmaken dat een ieder daarvan kennis kan nemen. Daarbij moet worden gemotiveerd waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt”

In de lijn van de onder 2.1. genoemde toetsingscriteria, is de aangrenzende perceelseigenaar de enige gegadigde in geval van verkoop, verhuur of bruikleen van snippergroen. Daarom hoeft bij de uitgifte van snippergroen geen mededingingsruimte te worden geboden, maar dient wel bekendmaking plaats te vinden van het voornemen tot uitgifte. Deze bekendmaking geschiedt door publicatie in het Gemeenteblad.

De uitgifte van snippergroen vindt uitsluitend plaats aan de aangrenzende perceelseigenaar. Daarom dient op grond van het Didam-arrest bekendmaking in het Gemeenteblad plaats te vinden van het voornemen tot uitgifte.

Hoofdstuk 5 Grond- en huurprijzen

Het college van burgemeester en wethouders stelt jaarlijks een grondprijzenoverzicht vast. Onder 5.1. en 5.2. staan de grond- en huurprijzen voor het jaar 2023 vermeld.

De in deze nota genoemde bedragen en percentages kunnen jaarlijks worden herzien.

5.1. Grondprijs

De grondprijs voor snippergroen bedraagt € 45,- per m² als de grond naast of achter de woning ligt. Ligt de grond vóór de woning dan bedraagt de grondprijs € 30,- per m².

Alle bijkomende kosten, zoals notaris- en kadasterkosten, zijn voor rekening van de koper. De levering van een perceel snippergroen is belast met 10,4% overdrachtsbelasting (tarief per 1 januari 2023).

Naast genoemde grondprijzen, is een grondprijs van € 10,- per m² vastgesteld voor de verkoop van snippergroen dat al in gebruik is op basis van een huur- of bruikleenovereenkomst.

In het kader van maatwerk en specifieke omstandigheden kan het college van burgemeester en wethouders besluiten af te wijken van bovengenoemde prijzen.

5.2. Huurprijs

De huurprijs van snippergroen wordt als volgt berekend:

1% van de economische waarde, met een minimum van € 50,- per jaar.

De economische waarde is gelijk aan de verkoopprijs.

Aanpassing huurtarief

Op basis van het huidige tarief van 1% van de economische waarde, komt de huurprijs van de meeste percelen snippergroen uit op het minimumbedrag van € 50,- per jaar. Pas als de oppervlakte van het perceel groter is dan ± 110 m², komt de huurprijs boven dat bedrag uit. Gelet daarop wordt een verhoging van het huurtarief van 1% naar 5% reëel geacht.

Indexering

De huurprijs wordt jaarlijks op 1 januari geïndexeerd op basis van de laatst bekende jaar-indexcijfers van consumenten voor alle huishoudens (CPI).

5.3. Wet Markt en Overheid

Voor wat betreft (de hoogte van) de grond- en huurprijzen is de Wet Markt en Overheid van belang. Op grond van deze wet wordt de verkoop en verhuur van snippergroen gezien als een economische activiteit. Aangezien de gemeente niet oneerlijk mag concurreren met het bedrijfsleven, moet de gemeente bij de uitgifte van percelen snippergroen alle kosten die daarmee samenhangen, doorbereken in de uitgifteprijs. Dat betekent dat de koop- en huurprijs kostendekkend moet zijn. Dat houdt overigens niet in dat de prijs gelijk moet zijn aan een marktconform tarief.

Voor het bepalen van de integrale kosten is de waarde van de grond een belangrijke factor. De waarde van snippergroen is echter lastig te bepalen. De Wet Markt en overheid geeft aan dat de kostprijs moet worden afgeleid van een reële aanname. Dat zou kunnen op basis van een taxatie door een makelaar. Het is echter aannemelijk dat een tarief op basis van een taxatie niet veel zal afwijken van de vastgestelde grondprijzen, omdat bij een taxatie voornamelijk wordt gekeken naar de prijzen die de afgelopen jaren bij de verkoop van snippergroen zijn gehanteerd. Aangezien de gemeente nagenoeg de enige partij is die snippergroen verkoopt, bepaalt zij als het ware ook de (markt)waarde binnen de gemeente.

De toezichthouder op de naleving van de Wet Markt en Overheid (Autoriteit Consument en Markt) ontvangt in de praktijk over de uitgifte van snippergroen vrijwel geen klachten. Dat komt enerzijds doordat het veelal gaat om kleine perceeltjes grond; anderzijds is er niet gauw sprake van concurrentie omdat de gemeente eigenlijk de enige partij is die snippergroen uitgeeft. Eventuele concurrenten komen naar verwachting pas in beeld als de gemeente grote percelen grond verkoopt of verhuurt tegen een niet-marktconforme prijs.

5.4. Differentiatie grond- en huurprijzen

Gelet op hetgeen hiervoor onder 5.3. is aangegeven, verdient het aanbeveling om bij de vaststelling van de grond- en huurprijzen onderscheid te maken tussen kleine en grote percelen snippergroen. Bij percelen met een geringe oppervlakte, zijn de integrale kosten in het algemeen beperkt, waardoor een lage prijs per vierkante meter voor de hand ligt. Daarom kunnen de onder 5.1. genoemde grondprijzen en het onder 5.2. genoemde (aangepaste) huurtarief van 5% worden gehanteerd bij percelen snippergroen kleiner dan 150 m².

Bij percelen snippergroen met een oppervlakte groter dan 150 m² zijn de integrale kosten in het algemeen hoger. Bovendien heeft de aankoop of huur van een groot perceel, een groter waarde vermeerderend effect op de (aangrenzende) woning dan een klein perceel. Daarom worden de koop- en huurprijzen van percelen snippergroen groter dan 150 m² vastgesteld op basis van een door een makelaar uit te voeren taxatie.

Deze werkwijze geldt zowel voor nieuwe verzoeken als voor situaties waarbij de grond al in gebruik is op basis van een huur- of bruikleenovereenkomst.

Taxatie

In nieuwe gevallen waarbij een inwoner een aanvraag doet tot koop of gebruik (huur) van gemeentegrond, is het verdedigbaar dat de aanvrager de kosten van de taxatie draagt. Indien de aanvrager uiteindelijk afziet van koop dan wel huur, dienen de taxatiekosten wél te worden vergoed. De aanvrager dient daar voorafgaand aan de taxatie mee in te stemmen. In de gevallen waarbij de gemeente op eigen initiatief de grond te koop aanbiedt dan wel een (nieuwe) huurovereenkomst wil aangaan, komen de taxatiekosten voor rekening van de gemeente.

De koop- en huurprijs van percelen snippergroen kleiner dan 150 m², wordt berekend op basis van de grondprijzen en het huurtarief, zoals door het college vastgesteld. Is een perceel snippergroen groter dan 150 m², dan wordt de koop- en huurprijs vastgesteld op basis van taxatie door een makelaar. Met deze werkwijze wordt voorkomen dat er sprake is van willekeur of ongelijkheid en wordt voldoende recht gedaan aan de uitgangspunten van de Wet Markt en Overheid.

Hoofdstuk 6 Bestaande huur- en bruikleenovereenkomsten

De voormalige gemeenten waaruit de gemeente Westerkwartier is ontstaan, hebben een groot aantal huur- en bruikleenovereenkomsten afgesloten voor het gebruik van gemeente-grond. Daarbij gaat het niet alleen om snippergroen, maar ook om kabel- en leidingen-stroken. Uit een eerste globale inventarisatie door team Vastgoed en Grondzaken blijkt dat het in totaal gaat om naar schatting circa 400 à 500 overeenkomsten. Deze lopen tot op heden nog steeds door.

Doordat de voormalige gemeenten niet alleen hun eigen uitgiftebeleid hadden, maar ook hun eigen prijzen, voorwaarden en bepalingen, zijn de betreffende overeenkomsten verschillend. In principe kan ervoor gekozen worden de betreffende overeenkomsten onge-wijzigd te laten doorlopen. Er wordt echter naar gestreefd het aantal overeenkomsten sterk te reduceren. Bovendien is het wenselijk de bestaande overeenkomsten zoveel mogelijk te harmoniseren, door uniforme huurprijzen en voorwaarden toe te passen.

Onder 6.1. wordt allereerst ingegaan op de vraag hoe moet worden omgegaan met de bestaande huur- en bruikleenovereenkomsten die zijn aangegaan voor het gebruik van percelen gemeentegrond/snippergroen. Vervolgens wordt onder 6.2. aandacht besteed aan de overeenkomsten die zijn aangegaan voor het gebruik van kabel- en leidingenstroken.

6.1. Percelen gemeentegrond/snippergroen

Bij de huur- of bruikleenovereenkomsten die zijn aangegaan voor het gebruik van gemeentegrond/snippergroen, zijn er 4 mogelijkheden, namelijk:

1. het perceel verkopen
2. in geval van huur een nieuwe huurovereenkomst aangaan
3. in geval van bruikleen een huurovereenkomst aangaan
4. het perceel ontruimen

Deze mogelijkheden worden hieronder puntsgewijs behandeld.

1. Het perceel verkopen

Allereerst wordt aan de hand van de onder 2.1. genoemde criteria nagegaan of het perceel voor verkoop in aanmerking komt. Als dat het geval is, ontvangt de huurder/bruiklener een aanbieding tot het aangaan van een koopovereenkomst. Voor het overige geldt de werkwijze zoals hiervoor onder 3.1. omschreven.

Grondprijs

Om de huurder/bruiklener te stimuleren tot aankoop over te gaan, wordt de in hoofdstuk 5 genoemde grondprijs gehanteerd van € 10,- per m² kosten koper. Deze grondprijs geldt voor percelen met een oppervlakte kleiner dan 150 m². Is de oppervlakte groter dan 150 m², dan wordt de koopsom bepaald op basis van taxatie, zoals hiervoor aangegeven onder 5.4.

2. In geval van huur een nieuwe huurovereenkomst aangaan

Indien het perceel niet voor verkoop in aanmerking komt of als de huurder niet tot aankoop wil overgaan, dan wordt onder opzegging van de bestaande overeenkomst een nieuwe huurovereenkomst aangeboden. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, kan ervoor gekozen worden de bestaande huurovereenkomst

voort te zetten, maar dan blijven er verschillen bestaan tussen de diverse huurovereenkomsten. Dat geldt niet alleen voor de huurprijs, maar ook voor de voorwaarden en bepalingen die van toepassing zijn verklaard. Deze ongelijkheid wordt onwenselijk geacht.

Het kan voorkomen dat de nieuwe huurprijs hoger is dan de oude. Een huurverhoging is echter toegestaan, indien de nieuwe huurprijs marktconform is. Overigens kan het ook zo zijn dat de nieuwe huurprijs lager is dan de oude.

3. In geval van bruikleen een huurovereenkomst aangaan

Indien het perceel niet voor verkoop in aanmerking komt of als de bruiklener niet tot aankoop wil overgaan, dan wordt onder opzegging van de bruikleenovereenkomst een huur-overeenkomst aangeboden. Het is namelijk redelijk en billijk dat voor het gebruik van gemeentegrond een vergoeding wordt betaald. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat er strijd ontstaat met de Wet Markt en Overheid.

Huurprijs

Bij percelen gemeentegrond/snippergroen met een oppervlakte kleiner dan 150 m², wordt de huurprijs berekend op basis van 5% van de economische waarde c.q. de verkoopprijs. Bij percelen met een oppervlakte groter dan 150 m² wordt de huurprijs vastgesteld op basis van taxatie, zoals aangegeven onder 5.4.

Nieuwe gebruiker

In vrijwel alle gevallen grenst het perceel gemeentegrond/snippergroen aan de woning van de huurder/bruiklener. Indien de woning wordt verkocht, is de gemeente niet verplicht om met de nieuwe eigenaar eenzelfde huur- of bruikleenovereenkomst aan te gaan. Indien het perceel voor verkoop in aanmerking komt, krijgt de nieuwe eigenaar de gelegenheid tot aankoop over te gaan tegen de dan geldende grondprijs en de daarbij behorende verkoop-voorwaarden.

In het geval het perceel niet voor verkoop in aanmerking komt of als de nieuwe eigenaar niet tot aankoop wil overgaan, krijgt deze een huurovereenkomst aangeboden, zoals hiervoor aangegeven. De mogelijkheid van bruikleen wordt niet geboden.

Voor de berekening van de koop-/huurprijs worden dergelijke situaties beschouwd als nieuwe gevallen en niet als een geval waarbij de grond reeds wordt gebruikt op basis van een huur- of bruikleenovereenkomst.

4. Het perceel ontruimen

In het geval een huurder/bruiklener niet bereid is een koop- of (nieuwe) huurovereenkomst aan te gaan, dan rest niets anders dan ontruiming van het betreffende perceel te vorderen. De wijze waarop ontruiming kan worden gevorderd, wordt hierna onder 8.2.2 uitgelegd.

Door de voormalige gemeenten zijn diverse huur- en bruikleenovereenkomsten aangegaan voor het gebruik van gemeentegrond/snippergroen. Voor zover mogelijk worden deze percelen actief te koop aangeboden. Indien percelen niet voor verkoop in aanmerking komen of als de huurder/bruiklener niet tot aankoop wil overgaan, dan wordt in geval van huur een nieuwe huurovereenkomst aangeboden. Bruikleenovereenkomsten wordt omgezet in een huur-overeenkomst. In het geval de huurder/bruiklener niet bereid is een koop- of (nieuwe) huurovereenkomst aan te gaan, dan resteert slechts ontruiming van het betreffende perceel.

6.2. Kabel- en leidingenstroken

Door de voormalige gemeenten zijn ook huur- en bruikleenovereenkomsten aangegaan voor het gebruik van kabel- en leidingenstroken. Deze stroken grond, die veelal een breedte hebben van circa 2 meter, liggen in het algemeen tussen de openbare weg en de particuliere tuin. Vanwege de daarin gelegen kabels en leidingen, is het gewenst dat deze stroken bij de gemeente in eigendom blijven. In het geval de stroken geen deel uitmaken van de openbare ruimte, is het vanuit praktisch oogpunt handig om deze door de aangrenzende perceels-eigenaren als tuin te laten gebruiken en te onderhouden. Het is echter de vraag of de bestaande huur- en bruikleenovereenkomsten voor het gebruik van kabel- en leidingenstroken, in stand gehouden moeten worden. Op deze vraag wordt hieronder ingegaan.

Verjaring

Op grond van de onder 2.1. genoemde toetsingscriteria komen kabel- en leidingenstroken niet voor verkoop in aanmerking. In de gevallen waarbij het gebruik van deze stroken is geregeld door het aangaan van een huur- of bruikleenovereenkomst, kan er geen verjaring ontstaan. Indien deze overeenkomsten worden opgezegd, terwijl het gebruik wordt voortgezet, zou er op termijn wel sprake kunnen zijn van verjaring. Hierdoor kan de gemeente haar eigendomsrecht verliezen. Het risico daarop wordt echter

niet zo groot geacht. De kabel- en leidingenstroken bevinden zich namelijk hoofdzakelijk aan de straatkant, dus aan de voorzijde van de woning. Daardoor wordt niet gauw voldaan aan de voor verjaring vereiste voorwaarde van bezit (in hoofdstuk 8 wordt hier nog uitgebreid op ingegaan).

Artikel 5:20 lid 2 Burgerlijk Wetboek

De kabels en leidingen in de strook grond kunnen zelf niet door verjaring worden verkregen, mits de netbeheerder kan aantonen dat hij de bevoegde aanlegger was. Op grond van artikel 5:20 lid 2 Burgerlijk Wetboek, behoort de eigendom van een net (bestaande uit een of meer kabels en leidingen), namelijk toe aan de bevoegde aanlegger van dat net dan wel aan diens rechtsopvolger. Een gemeente of nutsbedrijf kan worden gezien als bevoegd aanlegger als deze het net heeft aangelegd (of hiertoe opdracht heeft gegeven) en daar publiekrechtelijke of privaatrechtelijke toestemming voor heeft gehad van de grondeigenaar.

Huur- en bruikleenovereenkomsten opzeggen; gebruik voortzetten

Gelet op het vorenstaande worden de huur- en bruikleenovereenkomsten, die door de voormalige gemeenten zijn aangegaan voor het gebruik van kabel- en leidingenstroken, opgezegd. Tegelijkertijd wordt aan de huurders/bruikleners per brief medegedeeld dat het gebruik mag worden voortgezet, maar dat de gemeente eigenaar van de strook is en blijft. Hiermee wordt eventuele verjaring voorkomen. In de gevallen waarbij er over het gebruik van de kabel- en leidingenstroken in de gemeente niets is vastgelegd, wordt op dit moment geen actie ondernomen.

Door de voormalige gemeenten zijn diverse huur- en bruikleenovereenkomsten aangegaan voor het gebruik van kabel- en leidingenstroken. Deze overeenkomsten worden opgezegd. Deze stroken grond komen niet voor verkoop in aanmerking. Aan de huurders/bruikleners wordt per brief medegedeeld dat het gebruik kan worden voortgezet, maar dat de gemeente eigenaar van de strook is en blijft. Hiermee wordt eventuele verjaring voorkomen. In de gevallen waarbij er over het gebruik van de kabel- en leidingenstroken in de gemeente niets is vastgelegd, wordt op dit moment geen actie ondernomen.

Hoofdstuk 7 Kabel-/leidingenstrook in nieuwe uitbreidingsplannen

In hoofdstuk 6 is aangegeven dat de voormalige gemeenten diverse huur- en bruikleen-overeenkomsten zijn aangegaan voor het gebruik van kabel- en leidingenstroken. Daarnaast hebben de voormalige gemeenten vanaf een bepaald moment het gebruik van deze stroken geregeld door bij de verkoop van bouwkvavels een bepaling op te nemen in de koop-overeenkomst. Op grond van die bepaling dient de strook als tuin te worden ingericht en als zodanig te worden onderhouden. Deze bepaling wordt sinds de herindeling ook door de gemeente Westerkwartier toegepast. Als erkenning van het eigendomsrecht is de koper (van de kavel) voor het gebruik van de strook grond een vergoeding verschuldigd variërend van € 0,45 (één gulden) tot (thans) € 10,- per jaar, te voldoen in vijfjaarlijkse termijnen.

De volledige tekst van deze bepaling, zoals opgenomen in de Algemene verkoopvoorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Westerkwartier, vastgesteld door de raad op 2 januari 2019, luidt als volgt:

Art. 3.15. Resterende strook grond

1. *Indien tussen de openbare weg c.q. een openbaar voetpad en de verkochte onroerende zaak een strook grond eigendom blijft van de gemeente, dan moet deze strook (die gearceerd is aangegeven op de verkooptekening), zolang de gemeente daaraan geen andere bestemming heeft gegeven, door de koper als tuin worden aangelegd en onderhouden.*
2. *Als erkenning van het eigendomsrecht van de gemeente op de in het eerste lid bedoelde strook grond, is de koper jaarlijks een symbolisch bedrag van € 10,- aan de gemeente verschuldigd. Dit bedrag moet in vijfjaarlijkse termijnen vooruit worden betaald volgens door burgemeester en wethouders te stellen regels.*
3. *Gedoogd moet worden, dat er in de in het eerste lid bedoelde strook grond door of voor openbare diensten of nutsbedrijven werkzaamheden worden uitgevoerd verband houdende met het aanbrengen, hebben, houden, inspecteren en onderhouden en vernieuwen van nutsvoorzieningen. De strook grond zal nadat deze werkzaamheden gereed zijn gekomen in redelijk staat worden opgeleverd. Voor door een en ander ontstane schade is de gemeente niet aansprakelijk.*
4. *Op c.q. in de in het eerste lid bedoelde strook mogen geen aarden wallen of andere verhardingen dan klinkerverharding worden aangebracht of andere zaken worden aangebracht of geplaatst, waardoor de in het derde lid genoemde werkzaamheden worden bemoeilijkt of belemmerd.*

Met het opleggen van deze bepaling wordt dus bereikt dat de gemeente de kabel- en leidingenstrook niet zelf hoeft te onderhouden. Het onderhoud van de strook, die wordt ingericht als tuin, wordt door de aangrenzende perceelseigenaar uitgevoerd.

Doordat deze bepaling in de koopovereenkomst c.q. notariële leveringsakte is opgenomen, is er geen sprake van bezit en kan er geen verjaring optreden. Voor opvolgende eigenaren geldt de bepaling ook, omdat deze bij de verkoop van de bouwka­vel als kettingbeding wordt opgelegd.

Het in de koopovereenkomst opnemen van genoemde gebruiks­bepaling op zich, wordt voldoende geacht om verlies van eigendom door verjaring te voorkomen. Daarom wordt bij toekomstige grondver­kopen de betreffende gebruiks­bepaling gehandhaafd, maar vervalt de verplichting tot betaling van de jaarlijkse vergoeding van € 10,--.

Aanvullend

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidings­plannen is, dat kabels- en leidingen zoveel mogelijk worden aangelegd in stroken grond die een openbare (groen)bestemming krijgen. Ook de aanleg onder de trottoirs behoort tot de mogelijkheden. Hiermee wordt particulier gebruik van kabel- en leidingen­stroken zoveel mogelijk voorkomen.

De voormalige gemeenten hebben het gebruik van kabel- en leidingen­stroken vanaf een bepaald moment geregeld door bij de verkoop van bouw­kavels een bepaling op te nemen in de koopovereenkomst. Op grond van die bepaling dient de strook door de koper als tuin te worden ingericht en als zodanig onderhouden. Deze bepaling wordt sinds de herindeling ook door de gemeente Westerkwartier toegepast. Voor het gebruik van de strook is een symbolische ver­goeding verschuldigd. Het in de koopovereenkomst opnemen van genoemde gebruiks­bepaling op zich, wordt voldoende geacht om verlies van eigendom door verjaring te voorkomen. Daarom wordt bij toekomstige grondver­kopen de betreffende gebruiks­bepaling gehandhaafd, maar vervalt de verplichting tot betaling van de jaarlijkse vergoeding van € 10,--. Uitgangspunt bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidings­plannen is, dat kabels- en leidingen­stroken zoveel mogelijk worden aangelegd in stroken grond die een openbare (groen)bestemming krijgen.

Hoofdstuk 8 Niet geregistreerd grondgebruik

Op diverse plekken in de gemeente hebben inwoners gemeentegrond in gebruik genomen, zonder dat daarover schriftelijke afspraken zijn gemaakt. Het gebruik is in die gevallen niet vastgelegd door het sluiten van een huur- of bruikleenovereenkomst of door het verlenen van schriftelijke toestemming. De grond is meestal bij de eigen tuin gevoegd en als zodanig ingericht. Hierdoor lijkt het alsof het perceel gemeentegrond tot de particuliere tuin behoort. In die situaties is er sprake van illegaal in gebruik genomen grond. In deze nota wordt dit gebruik betiteld als "niet geregistreerd grondgebruik".

Daar waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over grond, worden niet de kabel- en leidingen­stroken bedoeld, zoals hiervoor genoemd onder 6.2. Voor dit moment wordt het namelijk niet nodig geacht het gebruik van deze stroken grond vast te leggen, voor zover dat nog niet is gebeurd.

De gemeente is als grondeigenaar bevoegd om op te treden tegen een ieder die zonder toestemming gebruikt maak van haar gronden (artikel 5:2 Burgerlijk Wetboek). Afgezien van deze bevoegdheid, zijn er verschillende redenen te noemen waarom er opge­tre­den moet worden tegen niet geregistreerd grondgebruik. De belangrijkste zijn:

1. Inbreuk eigendomsrecht gemeente, verjaring, wettelijke taak

In het geval grond van de gemeente in gebruik wordt genomen, zonder dat daarover schriftelijke afspraken zijn gemaakt, is er sprake van inbreuk op het eigendomsrecht van de gemeente. Daardoor kan op termijn verjaring ontstaan, waardoor de gemeente haar eigendom kan verliezen. De gemeente heeft de wettelijke taak het publiek eigendom te beschermen. In artikel 160 lid 3 Gemeentewet is daarover het volgende bepaald: "Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit".

2. Gelijkheidsbeginsel

In het geval niet wordt opgetreden tegen niet geregistreerd grondgebruik, ontstaat de situatie dat de ene inwoner gemeentegrond kosteloos in gebruik heeft en dat de ander daarvoor moet betalen. Dat is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Op grond van dat beginsel dient elke inwoner dezelfde grond- of huurprijs te betalen voor het gebruik van gemeente­grond.

3. Inrichting en kwaliteit openbare ruimte

Indien inwoners grond in gebruik nemen die oorspronkelijk toebehoort aan de openbare ruimte, kan de kwaliteit van de leefomgeving worden aangetast. Bovendien kan de situatie ontstaan dat de gemeente

bij de ontwikkeling van nieuwbouwplannen of bij de herinrichting van de openbare ruimte, niet meer over alle benodigde gronden kan beschikken. Een dergelijke situatie is ongewenst.

In het geval grond van de gemeente in gebruik wordt genomen zonder dat daarover schriftelijke afspraken zijn gemaakt, is er sprake van inbreuk op het eigendomsrecht van de gemeente. Daardoor kan op termijn verjaring ontstaan, waardoor de gemeente haar eigen-dom kan verliezen. De gemeente heeft de wettelijk taak daartegen op te treden. In artikel 160 lid 3 Gemeentewet is namelijk bepaald dat de gemeente alles moet doen om verjaring of verlies van recht of bezit te voorkomen. Treedt de gemeente niet op, dan ontstaat de situatie dat de ene inwoner kosteloos grond van de gemeente in gebruik heeft en dat een ander daarvoor dient te betalen. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Verder kan door het in gebruik nemen van gemeentegrond, de kwaliteit van de leefomgeving worden aangetast. Bovendien kan de situatie ontstaan dat de gemeente bij de ontwikkeling van nieuwbouwplannen of bij de herinrichting van de openbare ruimte, niet meer over alle benodigde gronden kan beschikken. Een dergelijke situatie is ongewenst.

8.1. Verjaring

Voor de beantwoording van de vraag welke stappen gezet moeten worden indien gecon-stateerd wordt dat er sprake is van niet geregistreerd grondgebruik, is het van belang om na te gaan of de gebruiker inmiddels door verjaring eigenaar van de grond is geworden of dat deze situatie dreigt te ontstaan. Hieronder wordt allereerst uitgelegd wat met verjaring wordt bedoeld. Daarna wordt aangegeven welke instrumenten ingezet kunnen worden om tegen niet geregistreerd grondgebruik op te treden.

Er zijn twee (wettelijke) grondslagen waarop een gebruiker de eigendom van (gemeente)-grond kan verkrijgen:

1. Verkrijgende verjaring (artikel 3:99 Burgerlijk Wetboek)

Verkrijgende verjaring treedt op als iemand de grond gedurende een termijn van 10 jaar onafgebroken en te goeder trouw in bezit heeft. Deze vorm van verjaring komt niet vaak voor, omdat meestal niet kan worden voldaan aan de eis van goede trouw. Van goede trouw kan namelijk geen sprake zijn als de gebruiker uit de openbare registers van het Kadaster had kunnen afleiden dat niet hij maar iemand anders (de gemeente) eigenaar van de grond is. Doordat het eigendomsrecht in principe correct in de openbare registers is geregistreerd en iedereen dit register kan raadplegen, is van verkrijgende verjaring meestal geen sprake. Wel blijkt uit de jurisprudentie dat niet in alle gevallen kan worden verlangd dat de gebruiker onderzoek doet bij het Kadaster naar de weergave van het perceel op de kadastrale kaarten. Deze kaarten behoren namelijk niet tot de openbare registers. In het kader van deze beleidsnota wordt daar verder niet op ingegaan.

2. Bevrijdende verjaring (artikel 3:105, 3:306 en 3:314 lid 2 Burgerlijk Wetboek)

Voor bevrijdende verjaring hoeft er geen sprake te zijn van goede trouw. Iemand kan dus door bevrijdende verjaring eigenaar worden van grond, ook al wist hij dat iemand anders eigenaar is. De verjaringstermijn voor bevrijdende verjaring is 20 jaar. Er hoeft geen sprake te zijn van onafgebroken bezit door dezelfde persoon. Degene die na verloop van 20 jaar de grond in bezit heeft, wordt eigenaar. De gemeente kan in dat geval haar eigendom niet meer terug-vorderen.

Het juridische verschil tussen verkrijgende en bevrijdende verjaring is dus dat de bezitter bij verkrijgende verjaring na 10 jaar het eigendomsrecht verkrijgt. De bezitter bij bevrijdende verjaring wordt eigenaar omdat de eerdere eigenaar na 20 jaar zijn eigendomsrecht verliest en niet meer kan terugvorderen.

Arrest Hoge Raad

De Hoge Raad heeft bij haar arrest van 24 februari 2017 overwogen dat eigendomsverlies door verjaring het gevolg is van onrechtmatig handelen en dat de oorspronkelijke eigenaar een schadevergoeding kan vorderen van de onrechtmatig handelende partij. De schade-vergoeding kan een vordering in geld inhouden, maar ook de overdracht van de betreffende grond. Hiermee kan de gemeente dus alsnog haar eigendom terugkrijgen, nadat de verjaring is vastgesteld. Een dergelijke vordering kan nog tot 20 jaar na de verjaring worden ingesteld.

8.1.1. Bezit

Bij beide vormen van verjaring, is bezit een vereiste. Volgens artikel 3:107 Burgerlijk Wetboek is bezit "het houden van een goed voor zichzelf". Of iemand een goed voor zichzelf houdt, moet worden beoordeeld naar verkeersopvatting (hoe er in de maatschappij over wordt gedacht) en op grond van uiterlijke kenmerken. Een bezitter moet de feitelijke macht over de grond uitoefenen met de pretentie eigenaar te zijn. Dit moet naar objectieve maatstaven worden beoordeeld. Verder dient bezit ondubbelzinnig en openbaar te zijn. Dit houdt in dat de (oorspronkelijke) grondeigenaar uit de gedragingen van de grondgebruiker duidelijk kan opmaken dat deze pretendeert eigenaar te zijn. Bezit kan niet ondubbel-

zinnig zijn als het gebruik van de grond net zo goed op basis van bijvoorbeeld een huurovereenkomst zou kunnen plaatsvinden.

In algemene zin is het lastig om aan te geven welke vormen van gebruik als bezit zijn aan te merken. Dat hangt namelijk sterk af van de concrete situatie. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat er in de meeste gevallen sprake is van bezit als een gebruiker de grond heeft afgesloten met een hekwerk/schutting, waardoor de eigenaar de grond niet meer kan betreden. Het onderhouden van de grond, het aanbrengen van beplanting, het leggen van bestrating, het inzaaien met gras, is in het algemeen onvoldoende om te spreken van bezit.

8.1.2. Houderschap

Als grond wordt gebruikt met toestemming van de eigenaar, bijvoorbeeld op grond van een huur- of bruikleenovereenkomst, is er sprake van houderschap. De gebruiker houdt de grond dan voor een ander (de eigenaar). In dat geval kan er nooit sprake zijn van verjaring. Wie eenmaal houder is, blijft houder. Een huurder kan dus nooit bezitter worden.

Er zijn 2 wettelijke grondslagen waarop een gebruiker gemeentegrond in eigendom kan verkrijgen, namelijk verkrijgende- en bevrijdende verjaring. Daarvoor is bezit een vereiste. Of daarvan sprake is, moet worden beoordeeld naar verkeersopvatting en op grond van uiterlijke feiten.

8.2. Instrumenten om op te treden tegen niet geregistreerd grondgebruik

De gemeente beschikt over een aantal instrumenten om op te treden tegen niet geregistreerd grondgebruik. Indien er nog geen sprake is van verjaring, kan ervoor gekozen worden het gebruik te legaliseren. Er kan dan geen verjaring meer optreden. Daarnaast is het ook mogelijk het gebruik te beëindigen. Beide mogelijkheden worden hieronder behandeld.

8.2.1. Gebruik legaliseren

Indien wordt geconstateerd dat er sprake is van niet geregistreerd grondgebruik, dan wordt zoveel mogelijk ingezet op legalisering van het gebruik. Daarbij gaat de voorkeur uit naar verkoop van de grond. Indien de grond niet voor verkoop in aanmerking komt of als de gebruiker niet tot aankoop wil overgaan, dan wordt de mogelijkheid geboden de grond te huren.

1. Grond verkopen

Aan de hand van de onder 2.1. genoemde toetsingscriteria wordt nagegaan of de grond als snippergroen kan worden aangemerkt en voor verkoop in aanmerking komt. Als dat het geval is, wordt de gebruiker in de gelegenheid gesteld tot aankoop over te gaan.

Grondprijs

Voor de grondprijs die wordt gehanteerd bij de verkoop van snippergroen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

2. Huurovereenkomst aangaan

In het geval de grond niet voor verkoop in aanmerking komt of als de gebruiker niet bereid is tot aankoop over te gaan, wordt de gelegenheid geboden de grond te huren. De gebruiker krijgt dan een huurovereenkomst aangeboden.

Huurprijs

Voor de huurprijs die wordt gehanteerd bij de verhuur van snippergroen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

Indien wordt geconstateerd dat er sprake is van niet geregistreerd grondgebruik, dan wordt zoveel mogelijk ingezet op legalisering van het gebruik. Daarbij gaat de voorkeur uit naar verkoop van de grond. Indien de grond niet voor verkoop in aanmerking komt of als de gebruiker niet tot aankoop wil overgaan, dan wordt de mogelijkheid geboden de grond te huren.

8.2.2. Gebruik beëindigen – ontruiming vorderen

Indien legalisering van niet geregistreerd grondgebruik niet slaagt of als de gemeente de grond zelf nodig heeft, dan dient de grond te worden ontruimd. Ontruiming van de grond kan uiteraard vrijwillig plaatsvinden. Als de gebruiker daartoe niet bereid is, zijn er voor de gemeente 2 manieren om tot beëindiging van het feitelijke gebruik te komen. Deze worden hieronder behandeld.

1. Privaatrechtelijk: ontruiming vorderen

In dat geval wordt middels een dagvaarding bij de civiele rechter gevorderd dat het gebruik wordt gestaakt en dat de gebruiker wordt veroordeeld tot het ontruimen van de grond. De gemeente handelt dan als rechtspersoon en als eigenaar van de grond. Daarbij dienen wel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. In verband daarmee wordt de volgende werkwijze gehanteerd:

1. Er wordt een brief (aanmaning/mededeling) naar de gebruiker gestuurd, waarin wordt verzocht het gebruik van de grond te beëindigen en de grond binnen 8 weken te ontruimen. Met deze brief wordt de lopende verjaringstermijn gestuit. Er dient dan wel binnen 6 maanden een dagvaarding te worden uitgebracht.
2. Is aan het verzoek voldaan, dan richt de gemeente de grond in en onderhoudt deze.
3. Als het gebruik niet vrijwillig wordt beëindigd en de grond wordt niet ontruimd, dan wordt binnen 6 maanden na aanmaning tot dagvaarding overgegaan.

2. Publiekrechtelijk: bestuursrechtelijke handhaving

Een andere manier om tot beëindiging van het gebruik te komen, is de bestuursrechtelijke handhaving. Dit is alleen mogelijk als het gebruik in strijd is met een publiekrechtelijk voorschrift, bijvoorbeeld een bestemmingsplan.

Indien daarvan sprake is, dient de gemeente in principe gebruik te maken van haar bevoegdheid om handhavend op te treden. In dat geval moet worden overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Daar zijn 2 uitzonderingen op, namelijk (1) in het geval de situatie kan worden gelegaliseerd en (2) in het geval handhavend optreden onevenredig is gelet op de daarmee te dienen belangen. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als de overtreding zeer beperkt is, terwijl handhaving voor de betrokkene veel schade oplevert.

Publiekrechtelijke handhaving mag niet uitsluitend gericht zijn op het beëindigen van het bezit (om daarmee de verjaringstermijn te stoppen). Echter, als strijdig gebruik wordt beëindigd, volgt daaruit vaak wel dat de grond teruggaat naar de gemeente, waardoor privaatrechtelijk handhaven niet meer nodig is.

Handhavingsplicht

Ten aanzien van bestuursrechtelijke handhaving wordt nog opgemerkt dat de gemeente in beginsel verplicht is tot handhaving. Deze verplichting is door de Afdeling Bestuurs-rechtspraak van de Raad van State als volgt geformuleerd (ABRvS 18 maart 2015):

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift, het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dat kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Op welke wijze uiteindelijk wordt gehandhaafd, dient per situatie te worden beoordeeld.

Indien legalisering van niet geregistreerd grondgebruik niet slaagt of als de gemeente de grond zelf nodig heeft, dan dient de grond te worden ontruimd. Indien de gebruiker niet bereid is daar vrijwillig aan mee te werken, zijn er voor de gemeente 2 manieren om tot beëindiging van het feitelijke gebruik te komen. Dit kan via de privaatrechtelijke weg door bij de civiele rechter ontruiming te vorderen of via de publiekrechtelijke weg door bestuursrechtelijke handhaving. Op welke wijze uiteindelijk wordt gehandhaafd, dient per situatie te worden beoordeeld.

8.3. Beroep op verjaring

Onder 8.2.1. en 8.2.2. is ingegaan op de mogelijkheden die de gemeente heeft om op te treden tegen niet geregistreerd grondgebruik. Er dient echter rekening mee te worden gehouden dat er gebruikers zijn die een beroep doen op verjaring. Degene die zich op verjaring beroept, moet bewijzen dat daarvan sprake is. Daarvoor dienen bewijstukken overgelegd te worden. Na beoordeling daarvan zijn er 2 situaties mogelijk, namelijk:

1. Verjaring is aangetoond

Indien de gebruiker (lees: bezitter) door het overleggen van bewijsstukken heeft kunnen aantonen dat er inmiddels sprake is van verjaring, dan wordt dat door de gemeente erkend. Deze erkenning wordt middels een brief bevestigd. In de brief wordt tevens aangegeven dat het aanbeveling verdient om door de notaris een akte van verjaring te laten opmaken, die vervolgens wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Gebeurt dat niet dan is in het Kadaster namelijk niet zichtbaar wie

eigenaar van het perceel is geworden. Het initiatief daartoe ligt bij de bezitter. De kosten die daarmee gemoeid zijn, komen voor zijn rekening. Overigens toetst de notaris aan de hand van de overgelegde stukken zelf ook nog of er inderdaad sprake is van verjaring.

2. Verjaring is niet aangetoond

Indien er na beoordeling van de overgelegde stukken, naar het oordeel van de gemeente geen sprake is van verjaring, wordt dat aan de gebruiker schriftelijk medegedeeld. Vervolgens wordt – afhankelijk van de betreffende situatie – gehandeld zoals hiervoor beschreven onder 8.2.1. en 8.2.2.

Degene die zich beroept op verjaring, moet bewijzen dat daarvan sprake is. Is verjaring aangetoond, dan wordt dat door de gemeente erkend. In dat geval verdient het aanbeveling om door de notaris een akte van verjaring te laten opmaken, die wordt ingeschreven in het Kadaster. Het initiatief daartoe ligt bij de bezitter. De kosten die daarmee gemoeid zijn, komen voor zijn rekening. Wordt verjaring niet aangetoond en niet erkend, dan wordt getracht het gebruik te legaliseren. Indien legalisering niet slaagt of als de gemeente de grond zelf nodig heeft, dan dient de grond te worden ontruimd.

8.4. Plan van aanpak

Al eerder is aangegeven dat de gemeente als grondeigenaar bevoegd is om op te treden tegen een ieder die zonder toestemming gebruik maakt van haar gronden (artikel 5:2 Burgerlijk Wetboek). Sterker nog, de gemeente heeft de wettelijke taak daartegen op te treden, op grond van het bepaalde in artikel 160 lid 3 Gemeentewet.

Fasering en prioritering

Vanwege de omvang van niet geregistreerd grondgebruik, is een gefaseerde aanpak nodig waarbij aan bepaalde situaties prioriteit wordt gegeven. De percelen grond worden daarvoor onderverdeeld in de volgende 2 categorieën:

1. percelen die voor de gemeente van belang zijn
2. percelen die voor de gemeente niet direct van belang zijn

Beide categorieën worden weer onverdeeld in de volgende 2 subcategorieën:

- a. percelen waarbij verjaring dreigt
- b. percelen waarbij nog geen verjaring dreigt

In de 1^o fase worden de gevallen opgepakt waarbij het gaat om percelen die voor de gemeente van belang zijn (categorie 1). Daarbij kan het gaan om grond die de gemeente op termijn nodig heeft voor eigen doeleinden, waaronder bijvoorbeeld planontwikkeling of het inrichten van openbaar gebied. Bij die percelen is actie vereist om verjaring te voorkomen. Daarbij wordt voorrang gegeven aan percelen waarbij verjaring dreigt. De percelen waarbij nog geen verjaring dreigt, volgen daarna.

In de 2^o fase worden de gevallen opgepakt waarbij het gaat om percelen die voor de gemeente niet direct van belang zijn (categorie 2). Daarbij gaat het veelal om kleine perceeltjes grond, die inmiddels geen openbare functie meer hebben. Ook bij deze categorie wordt voorrang gegeven aan percelen waarbij verjaring dreigt. De percelen waarbij nog geen verjaring dreigt, volgen daarna.

Inventarisatie

Voor een goede aanpak van niet geregistreerd grondgebruik, dient allereerst een inventarisatie te worden uitgevoerd. Op basis daarvan dient per situatie te worden nagegaan of (1) het perceel voor de gemeente van direct belang is, (2) er inmiddels sprake is van verjaring, (3) verjaring dreigt en zo ja binnen welke termijn, (4) legalisatie mogelijk is, (5) ontruiming dient plaats te vinden. Afhankelijk van de situatie wordt gehandeld, zoals hiervoor onder 8.2. en 8.3. is beschreven.

Vanwege de omvang van niet geregistreerd grondgebruik, is een gefaseerde aanpak nodig waarbij aan bepaalde situaties prioriteit wordt gegeven. In de 1^o fase worden de gevallen opgepakt waarbij het gaat om percelen die voor de gemeente van belang zijn. Daarbij wordt voorrang gegeven aan percelen waarbij verjaring dreigt. De percelen waarbij nog geen verjaring dreigt, volgen daarna. In de 2^o fase worden de gevallen opgepakt waarbij het gaat om percelen die voor de gemeente niet direct van belang zijn. Ook bij deze categorie wordt voorrang gegeven aan percelen waarbij verjaring dreigt. Voor een goede aanpak van niet geregistreerd grondgebruik, dient allereerst een inventarisatie te worden uitgevoerd. Afhankelijk van de situatie, wordt gehandeld zoals hiervoor onder 8.2. en 8.3. beschreven.