



Beleidsnotitie handhaving in gebruik genomen gemeentegronden binnen de bebouwde kom

Inleiding

De gemeente Boekel is op dit moment bezig met een inventarisatie van gronden die door burgers 'in gebruik' zijn genomen. Na een eerste inventarisatie in twee wijken binnen de kern Boekel blijkt dat er sprake is van een aanzienlijk aantal gevallen van ingebruikname van gemeentegronden. In de meeste gevallen is deze grond bij de tuin getrokken (voor-, zij-, achtertuin) en als zodanig ingericht, al dan niet bestraat of (vergunningsvrij) bebouwd.

Dat gronden zonder voorafgaande toestemming worden gebruikt is al langer bij de gemeente bekend. Deze situatie is ongewenst en vraagt om optreden door de gemeente. Optreden is gewenst daar het risico bestaat dat de gemeente na verloop van tijd geen aanspraak meer kan maken op de gronden, aangezien de rechtsvordering tot revindicatie is verjaard. Dit betekent het ongewenst verlies van eigendom. Daarnaast is optreden gewenst daar het gebruik door burgers een belemmering kan vormen voor de planning van de ruimtelijke indeling (bouwprojecten, reconstructie openbaar gebied, openbare wegen, enz.) en de eventueel daarmee samenhangende bestemmingsplanprocedures.

Om het illegale grondgebruik op een correcte wijze aan te pakken is een helder handhavingsbeleid met een stappenplan een belangrijk uitgangspunt. Op 2 oktober 2008 heeft de gemeenteraad van de gemeente Boekel het groenbeheerplan vastgesteld. In dit groenbeheerplan is het beleid ten aanzien van de uitgifte van restpercelen opgenomen. Op 16 december 2010 heeft de gemeenteraad van de gemeente Boekel het handhavingsbeleid fysieke leefomgeving gemeente Boekel 2011-2014 vastgesteld. Hierin is bepaald dat de illegale ingebruikname van gemeentegronden projectmatig aangepakt zal worden in 2010-2011. De onderhavige beleidsnotitie omvat een wijziging en tevens een aanscherping van het tot op heden gehanteerde beleid zoals omschreven in het groenbeheerplan. Daarnaast is deze beleidsnotitie bedoeld om de kaders en uitgangspunten bij de projectmatige aanpak van in gebruik genomen gemeentegronden vast te stellen, zodat hierbij richting de burger consistent en transparant opgetreden wordt.

Doel van deze beleidsnotitie

Het doel van de 'Beleidsnotitie handhaving in gebruik genomen gemeentegronden binnen de bebouwde kom' is het bevorderen van de naleving van de regels en voorschriften met betrekking tot het gebruik van gronden in eigendom van de gemeente en het voorkomen en tegengaan van ongewenste situaties ten gevolge van het niet naleven van de regels en voorschriften met betrekking tot het eigendom. Van een ongewenste situatie is sprake wanneer de burger ongeoorloofd, dus zonder voorafgaande toestemming, gronden in gebruik neemt, welke in eigendom toebehoren aan de gemeente. De ongewenste gevolgen zijn divers, zoals reeds in de inleiding beschreven.

Kaders en uitgangspunten handhaving in gebruik genomen gemeentegronden

Zoals reeds in de inleiding is vermeld zijn de kaders en uitgangspunten voor de uitgifte van reststroken opgenomen in het groenbeheerplan. Deze kaders en uitgangspunten dienen op enkele punten aangepast c.q. aangescherpt te worden om te komen tot een transparant en consistent handhavingsbeleid ten aanzien van in gebruik genomen gemeentegronden.

Legalisatiemogelijkheden

In beginsel heeft het beleid 'Handhaving in gebruik genomen gemeentegronden binnen de bebouwde kom' tot doel de terugvordering en verdere bescherming van gemeentelijke eigendommen. Naar aanleiding van toetsing van afzonderlijke gevallen kan echter worden besloten dat het illegale gebruik gelegaliseerd kan worden. De geldende bestemming zal echter in geen geval gewijzigd worden.

Na toetsing kan er sprake zijn van de volgende legalisatiemogelijkheden:

- Verkoop



Achtereinen, zijtuinen en overige gronden welke de toetsing voor verkoop doorstaan, kunnen daar waar mogelijk en gewenst worden verkocht aan de gebruiker. Bij uitzondering kan voor deze in gebruik genomen gronden een gebruiksovereenkomst worden afgesloten (zie onder "gebruiksovereenkomst"). De verkoopprijs voor de in gebruik genomen grond is vastgesteld op € 100,- per m² k.k.

In het groenbeheerplan is ten aanzien van de verkoop van restpercelen de volgende passage opgenomen: "Groen dat behoort tot de hoofd- en nevgroenstructuur komt niet voor verkoop in aanmerking". In de praktijk blijkt een strikte toepassing van deze hoofdregel uit het groenbeheerplan niet altijd haalbaar en/of wenselijk. Hierbij kan men denken aan gevallen waarin de verkoop van een restperceel c.q. in gebruik genomen perceel niet leidt tot een significante verslechtering van de natuurwaarden en het straatbeeld. Ook kan men denken aan gevallen waarin het belang van het behoud van het groen niet opweegt tegen de overige betrokken belangen. In bepaalde gevallen zal dan ook de mogelijkheid openstaan om gemotiveerd af te wijken van deze hoofdregel. Een minimaal vereiste is hierbij dat de toetsingscriteria voor de verkoop van gemeentegronden (zie onder 'toetsingscriteria verkoop gemeentegrond') positief worden beoordeeld.

- *Gebruiksovereenkomst*

De gebruiksovereenkomst is een middel die de gebruiker de mogelijkheid biedt het gebruik van de grond legitiem voort te zetten. De gebruiksovereenkomst stuit de lopende verjaring en legt vast wie de eigenaar is van de grond. Voor de toekomst geldt dat de gebruiker geen aanspraak kan maken op eigendom hiervan, al dan niet verkregen door verjaring van de rechtsvordering van revindicatie van de gemeente.

De gebruiksovereenkomst kan worden gesloten voor het gebruik van gronden als voor-, zij en/of achtertuin. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een gebruiksovereenkomst ten behoeve van gronden grenzend aan en in gebruik als voortuin en een gebruiksovereenkomst ten behoeve van gronden grenzend aan en in gebruik als achtertuin.

Om de administratieve lasten te dekken wordt er bij het sluiten van een gebruiksovereenkomst ten behoeve van gronden grenzend aan en in gebruik als voortuin een bijdrage van € 50,00 gerekend.

Deze bijdrage dient voor elke nieuwe gebruiksovereenkomst te worden voldaan door de gebruiker. Een gebruiksovereenkomst voor gronden grenzend aan en in gebruik als voortuin wordt aangegaan voor een periode van tien jaren, waarna er een nieuwe gebruiksovereenkomst dient te worden ondertekend door beide partijen. Voor het sluiten van een gebruiksovereenkomst ten behoeve van gronden grenzend aan en in gebruik als achtertuin geldt een eenmalige bijdrage van € 150,- vermeerderd met een jaarlijkse bijdrage van € 3,30 per m². Een gebruiksovereenkomst voor gronden grenzend aan en in gebruik als achtertuin hoeft slechts eenmalig te worden aangegaan en geldt voor onbepaalde tijd (mits wordt voldaan aan de voorwaarden zoals gesteld in de gebruiksovereenkomst, waaronder het betalen van de jaarlijkse bijdrage).

Er kan slechts een gebruiksovereenkomst worden aangegaan wanneer voldaan wordt aan de toetsingscriteria voor het in gebruik geven van gemeentegronden. Deze toetsingscriteria worden beschreven onder 'toetsingscriteria gebruik gemeentegronden'.

- *Verjaring*

Het is mogelijk dat de grond dusdanig lang in onafgebroken 'bezit' is van de gebruiker en dat deze gebruiker een beroep doet op verjaring. De wet schrijft voor dat degene die zich op verjaring beroept, dient aan te tonen dat hij bezitter is van de gemeentegrond gedurende de voor verjaring gestelde termijn. De verjaringstermijn voor bevrijdende verjaring (niet te goeder trouw) bedraagt 20 jaar. Voor verkrijgende verjaring (te goeder trouw) geldt een verjaringstermijn van 10 jaar onafgebroken bezit.

Om van inbezitneming te kunnen spreken dient de betreffende strook grond bij de eigen tuin te zijn getrokken. Heeft men dit gedaan door middel van bijvoorbeeld een haag of een hekwerk, dan is deze feitelijk een geheel met de eigen tuin gaan vormen en kan er aanspraak worden gemaakt op eigendom. Heeft men echter alleen wat struiken vervangen of iets bijgeplant, dan is van inbezitneming geen sprake en zal een eventueel beroep op verjaring dan ook niet slagen.

Indien het bezit voldoende wordt aangetoond, kan de gemeente geen aanspraak meer maken op de grond in kwestie en dient zij het beroep op verjaring te erkennen. Hiertoe kan de gemeente meewerken aan het opmaken van een notariële akte van verjaring en aan de inschrijving daarvan in het Kadaster. De kosten hiervoor zijn voor rekening van de nieuwe eigenaar/verkrijger.

Uitzonderingssituaties

In de voorgaande paragraaf is gesteld dat in gebruik genomen gronden aansluitend aan achtereinen enkel verkocht kunnen worden; het legaliseren van het gebruik door middel van het aangaan van een gebruiksovereenkomst zou in dit geval niet mogelijk zijn. Er zijn echter gevallen waarin er gegronde redenen zijn om wel over te gaan tot het sluiten van een gebruiksovereenkomst, in plaats van een koopovereenkomst. Deze redenen kunnen zijn (niet limitatief):

- De gemeentegrond is in gebruik genomen door bewoners van een huurwoning, en kan daarom niet verkocht worden aan de betreffende bewoners; in dergelijke gevallen wordt de grond eerst



- te koop aangeboden aan de verhuurder. Indien de verhuurder niet over wil gaan tot de aankoop van de grond kan alsnog een gebruiksovereenkomst worden gesloten.
- De gemeente heeft de grond op termijn zelf weer nodig.
 - Een andere bijzondere omstandigheid.

Omgekeerd is het ook mogelijk dat er voor in gebruik genomen gronden als voortuin in plaats van een gebruiksovereenkomst een koopovereenkomst wordt afgesloten. Dit dient per geval beoordeeld te worden.

Toetsingscriteria verkoop gemeentegrond

De volgende criteria, afkomstig uit het groenbeheerplan, worden getoetst voordat overgegaan kan worden op de verkoop van in gebruik genomen gemeentegronden:

- Verkoop van de gemeentegrond leidt niet tot het onbereikbaar worden van andere gemeentelijke groeneenheden of particuliere percelen.
- Verkoop van de gemeentegrond leidt niet tot verdere versnippering. Verkoop van gronden vindt alleen plaats per stedenbouwkundige eenheid of woningblok, om de effectiviteit van het beheer van het resterende openbaar groen te behouden.
- Verkoop van de gemeentegrond gaat niet ten koste van het efficiënt onderhouden en beheren van het openbare groen. Het resterende openbare groen dient in verband hiermee een bepaalde minimale breedte en omvang te behouden.
- Verkoop kan alleen plaatsvinden wanneer geen kabels en leidingen aanwezig zijn. Er bestaat de mogelijkheid kabels en leidingen te verleggen, maar de kosten hiervoor zijn voor de aankopende partij.
- Verkoop van gemeentegrond vindt niet plaats wanneer hierdoor de sociale veiligheid of het algemene gevoel van veiligheid wordt aangetast. Te denken valt aan ongewenste versmalling van het straatprofiel, plaatsing van hoge schuttingen of minder openbare verlichting.
- Verkoop van gemeentegrond leidt niet tot verkeersonveilige situaties.
- Verkoop van gemeentegrond met (toekomstige) gemeentelijke/openbare doeleinden, zoals bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerreinen, wegen of andere te verwachten toekomstige bestemmingen, vindt niet plaats.

Toetsingscriteria gebruik gemeentegrond

De volgende criteria worden getoetst voordat overgegaan kan worden tot het sluiten van een gebruiksovereenkomst voor het gebruik van gemeentegronden:

- Het gebruik van de gemeentegrond leidt niet tot het onbereikbaar worden van andere gemeentelijke groeneenheden of particuliere percelen.
- Het gebruik van de gemeentegrond leidt niet tot verdere versnippering.
- Het gebruik van de gemeentegrond gaat niet ten koste van het efficiënt onderhouden en beheren van het openbare groen. Het resterende openbare groen dient in verband hiermee een bepaalde minimale breedte en omvang te behouden.
- Het in gebruik geven van gemeentegrond vindt niet plaats wanneer hierdoor de sociale veiligheid of het algemene gevoel van veiligheid wordt aangetast. Te denken valt aan ongewenste versmalling van het straatprofiel, plaatsing van hoge schuttingen of minder openbare verlichting.
- Het gebruik van gemeentegrond leidt niet tot verkeersonveilige situaties.

Handhavend optreden ter beëindiging van het illegale gebruik

Indien legalisatie niet mogelijk blijkt, of de gebruiker geen medewerking wenst te verlenen aan de legalisatie, dient te worden overgegaan tot (privaatrechtelijk) handhavend optreden. Het doel van het handhavend optreden is het terugvorderen van het gemeentelijke eigendom. Tevens wordt hiermee voorkomen dat een langlopende kwestie uiteindelijk leidt tot eigendomsverlies door verjaring.

Procesverloop handhaving in gebruik genomen gemeentegronden

In het voorgaande hoofdstuk is het beleid ten aanzien van de handhaving van in gebruik genomen gemeentegronden binnen de bebouwde kom beschreven. Ter verduidelijking van de uitvoering van bovenstaand beleid wordt in dit hoofdstuk een stappenplan beschreven, waarin de te doorlopen stappen van de feitelijke constatering van het illegale gebruik van de gemeentegrond tot en met de legalisatie of handhaving worden beschreven.

Stap 1: Feitelijke constatering gebruik gemeentegrond

De eerste stap is de feitelijke constatering van de ingebruikname van de gemeentegrond. De gemeente Boekel gaat in de periode 2010-2011 haar gehele grondgebied inventariseren op in gebruik genomen gemeentegronden door derden.

Stap 2: Inventarisatie mogelijkheden legalisatie gebruik

Na de constatering van het illegale gebruik dient er gekeken te worden of legalisatie mogelijk is. Hiervoor dient allereerst gekeken te worden welke vorm van legalisatie eventueel mogelijk zou zijn. Hierbij is



het in het voorgaande hoofdstuk beschreven beleid bepalend (dus: grond grenzend aan achtertuinen verkopen, grond in gebruik als voor- en/of zijtuin in gebruik geven middels gebruiks-overeenkomst). Voordat sprake kan zijn van verkoop of het in gebruik geven middels een gebruiksovereenkomst moet eerst gecontroleerd worden of er sprake kan zijn van verjaring. Indien er sprake is van verjaring wordt de eigenaar/verkrijger aangeschreven en wordt de grond (om niet) op de nieuwe naam geregistreerd. Wanneer er sprake zou kunnen zijn van legalisatie in de vorm van verkoop, dan moeten de toetsingscriteria voor de verkoop van grond doorlopen worden. Men kan pas overgaan tot het te koop aanbieden van de grond aan de gebruiker nadat alle toetsingscriteria positief zijn beoordeeld.

Stap 3: Aanschrijving overtreder

Nadat bepaald is of en op welke wijze het gebruik gelegaliseerd kan worden, wordt de overtreder/gebruiker aangeschreven. In deze aanschrijving wordt aan de overtreder/gebruiker kenbaar gemaakt dat de gemeente de illegale situatie heeft geconstateerd. Tevens wordt de overtreder in dit schrijven op de hoogte gebracht van een eventuele mogelijkheid tot legalisatie van het gebruik.

Stap 4: Afronding legalisatie met overtreder

De overtreder/gebruiker kan instemmen met het voorstel tot legalisatie, waarna het gebruik formeel gelegaliseerd kan worden middels het sluiten van een koop- of gebruiksovereenkomst. Indien er geen overeenstemming kan worden bereikt (of er geen mogelijkheid tot legalisatie bestaat) gaat de gemeente over tot terugvordering van de grond.

Stap 5: Handhavend optreden ter beëindiging gebruik gemeentegronden

Indien legalisatie niet mogelijk blijkt, of de gebruiker geen medewerking wenst te verlenen aan de legalisatie, wordt overgegaan tot (privaatrechtelijk) handhavend optreden. Voordat gestart wordt met de formele terugvorderingsprocedure, wordt getracht overeenstemming te bereiken over de beëindiging van het gebruik en de teruggave van de grond. Indien dit niet blijkt te lukken op een informele wijze, wordt de formele terugvorderingsprocedure opgestart. De gemeente dient hiertoe, als rechthebbende en eigenaar van de gronden, over te gaan tot het opeisen van de grond (artikel 5:2 BW). De overtreder/gebruiker wordt hierbij dringend verzocht de grond eigenhandig te ontruimen. Een en ander onder de dreiging van ontruiming van de gronden door of namens de gemeente. Indien dit niet het gewenste effect heeft, dient te worden overgegaan tot vordering tot revindicatie (de terugvordering). De vordering tot revindicatie dient te worden ingediend bij de rechtbank, alwaar de gebruiker op vordering van de overtreder door de burgerlijke rechter wordt veroordeeld tot teruggave van de grond (artikel 3:296 BW). Voor het voeren van deze procedure is procesvertegenwoordiging door een advocaat vereist. Hierbij zullen de kosten op de onwelwillende gebruiker worden verhaald.

Stap 6: Controle op hernieuwd gebruik

Indien dezelfde gebruiker de ontruimde grond binnen een jaar na ontruiming opnieuw in gebruik neemt, is de verjaringstermijn niet onderbroken (artikel 3:103 BW). Ter voorkoming van het alsnog verliezen van eigendom door verjaring moeten de ontruimde gronden dusdanig door de gemeente gecontroleerd en/of gebruikt worden, dat het duidelijk is dat de gemeente eigenaar is en wenst te blijven.

Stap 7: Nieuwe gebruiksovereenkomst aangaan (na 5 jaar)

Wanneer er een gebruiksovereenkomst is aangegaan, moet deze elke vijf jaar opnieuw worden ondertekend. Het is zaak dit administratief (via het contractenboek) goed bij te houden.