

Nota Snippergroen 2025

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente ontvangt regelmatig een verzoek van haar inwoners of derden om gemeentegrond te mogen kopen, huren of gebruiken. Een dergelijk verzoek betreft vaak snippergroen dat rondom een woning of perceel is gelegen. De besluiten die de gemeente hieromtrent neemt, moeten zorgvuldig en weloverwogen zijn met in achtneming van de belangen van de gemeente waarbij er rekening wordt gehouden met de wensen van de verzoeker. Belangrijke aspecten zijn hierbij schaarste van de gronden, klimaat adaptieve maatregelen alsmede toenemende netcongestie.

Daarnaast is ook sprake van onrechtmatig grondgebruik hetgeen kan leiden tot verlies van eigendom van de gemeente. Om succesvol tegen het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond op te treden, is handhaving noodzakelijk hetgeen ook in beleid dient te worden vastgelegd.

Zodoende is het wenselijk om de keuze om snippergroen al dan niet te vervreemden, af te laten hangen van vastgesteld beleid of visies. Het deugdelijk motiveren, administreren en verwerken van dergelijke besluiten is van cruciaal belang. Op deze manier komen we tot heldere overwegingen, waarbij men op rechtszekerheid kan vertrouwen en waarbij willekeur voorkomen wordt.

1.2. Algemene beleidsuitgangspunten

1.2.1 Functie gemeentelijk groen

Gemeente Loon op Zand heeft in de meeste buurten gemeentelijke groenvoorzieningen. Gemeentelijk groen heeft een maatschappelijke waarde. Het groen in de wijk is van groot belang, omdat dit bijdraagt aan de duurzame leefomgeving en zorgt voor extra biodiversiteit. De groenstroken in de openbare ruimte geven voor de gemeente kansen om in te spelen op klimaatverandering op buurniveau. Verder is dit het groen dat voor de inwoner dagelijks zichtbaar is. Naast een ecologische functie rondom bebouwing heeft het groen ook andere functies. Wonen vraagt in de directe omgeving om groen als verblijfs- en speelruimte. Groen heeft dan een recreatieve betekenis, maar groen heeft ook een educatieve en esthetische functie.

1.2.2 Definitie snippergroen

Onder snippergroen wordt verstaan een perceel grond dat:

1. op grond van het vigerende (en het eventueel in voorbereiding zijnde) omgevingsplan de bestemming 'groen', een gelijkwaardige (openbare) groenbestemming of de bestemming 'verkeer' heeft;
2. eigendom is van de gemeente, behorend tot de openbare ruimte;
3. niet groter is dan 100 m². Er kunnen evenwel uitzonderingsgevallen ontstaan, waardoor het wenselijk is om de maximale oppervlakte van 100 m² te overschrijden, bijvoorbeeld als het restant van het gemeentelijk groen niet meer functioneel kan worden onderhouden of ligt tussen de (toekomstige) privétuin en een andere bestemming.

1.2.3 Vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen

In juridische zin wordt onder 'vervreemding' verstaan: overdracht van het eigendom van de onroerende zaak. Vervreemding ziet zodoende op verkoop, ruil en schenking. Daarnaast kan ook sprake zijn van verhuur, bruikleen, of het vestigen van zakelijke rechten, het eigendom wijzigt in die gevallen niet.

Het uitgangspunt van de gemeente is: **Geen vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen.**

1.2.4 Waarom geen vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen?

Er zijn verscheidene redenen om niet over te gaan tot de vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen. De gemeente moet maatregelen nemen om de kernen leefbaar te houden in het veranderende klimaat en heeft hierdoor alle openbare ruimte nodig om mogelijke ingrepen te kunnen nemen. Verder is snippergroen van belang voor de lokale ecologie, denk aan het bieden van habitat voor flora en fauna, het voorkomen van wateroverlast en het verbeteren van de luchtkwaliteit. Daarnaast heeft openbaar groen vaak een belangrijke recreatieve functie voor buurtbewoners, te denken valt aan speeltuinen of parken. Vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen kan tot gevolg hebben dat dergelijke functies, en daarmee de kwaliteit van de leefomgeving, worden aangetast.

De energietransitie brengt een grote uitbreiding van het energienet met zich mee. Dit heeft ook grote invloed op de openbare ruimte met een ruimtevraag waarvoor aanwezig groen mogelijk gebruikt kan worden.

Met het oog op dit alles, kiest de gemeente ervoor om in beginsel niet over te gaan tot vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen.

1.2.5 Bruikleen

Indien de situatie het toelaat, kan de gemeente bij wijze van uitzondering een bruikleenovereenkomst aangaan met een inwoner of derde. Dit is bijvoorbeeld van belang in het geval dat een inwoner of derde een perceel gemeentegrond onrechtmatig in gebruik heeft. In zo'n geval van niet gelegaliseerd grondgebruik dient de gemeente te voorkomen dat zij haar eigendom van de grond verliest. Hiermee wordt een mogelijk beroep op verjaring voorkomen.

1.2.6 Terugvordering / Handhaving

Indien de ingebruikname van gemeentegrond niet kan worden gelegaliseerd of als een inwoner of derde weigert mee te werken aan legalisatie van het gebruik, dan zal de gemeente het eigendom van de grond terugvorderen. Dit is voor de gemeente echt een uiterst middel om het onrechtmatig gebruik te beëindigen. De gemeente neemt bij de terugvordering de volgende procedure in acht.

De eerste stap is het sturen van een eerste brief waarin wordt aangegeven dat legalisatie van het gebruik niet mogelijk is en dat de grond op basis van het geldend beleid dient te worden ontruimd en door de gemeente wordt teruggevorderd. In deze brief moet duidelijk gemotiveerd worden waarom het gebruik niet gelegaliseerd kan worden en hoe de procedure loopt.

De inwoner of derde krijgt 8 weken de tijd om de grond te ontruimen en het onrechtmatig grondgebruik te beëindigen. Na het verstrijken van deze termijn zal er een controle plaatsvinden of de grond is ontruimd en niet meer onrechtmatig wordt gebruikt. Indien de grond nog steeds onrechtmatig wordt gebruikt, dan zal er een tweede brief worden gestuurd met een nieuwe termijn van 4 weken. Als het daarna nog onrechtmatig in gebruik is, zal de gemeente het perceel terugvorderen en de eventueel hiermee gepaard gaande kosten in rekening brengen bij de inwoner of derde.

1.2.7 Verjaring

De gemeente is bevoegd tot het terugvorderen van een perceel welke door een inwoner of derde zonder recht hierop in gebruik is genomen, tenzij de bezitter/gebruiker met succes een beroep kan doen op (verkrijgende / bevrijdende) verjaring. De gemeente kan voorkomen dat zij grond verliest door verjaring, door het stuiten van een lopende verjaring. Het stuiten van een lopende verjaring gebeurt door een daad van rechtsvervolging, een schriftelijke aanmaning of erkenning door de schuldenaar. Indien de bezitter de stuiting van de verjaring betwist, dan dient binnen 6 maanden na de stuiting een rechtsvervolging te worden ingezet.

Er zijn twee vormen van verjaring:

1. Verkrijgende verjaring (artikel 3:99 BW)
Er is sprake van verkrijgende verjaring indien men eigenaar wordt van een zaak door die zaak voor een bepaalde tijd in bezit te nemen. Om succesvol een beroep te doen op verkrijgende verjaring moet:
 - a. er sprake zijn van bezit;
 - b. de bezitter moet 'te goeder trouw' zijn;
 - c. het bezit minimaal tien jaar onafgebroken door de bezitter (of zijn rechtsvoorgangers) zijn uitgeoefend.

Bij verkrijgende verjaring geldt dat er een onderzoeksplicht rust op degene die aanspraak maakt op verkrijgende verjaring. Indien het beroep van een verkrijger te goeder trouw gebaseerd is op onbekendheid met feiten in de kadastrale registers, is beroep op verjaring ongegrond aangezien de kadastrale registers openbaar en voor iedereen toegankelijk zijn. Wanneer een beroep op verkrijgende verjaring gegrond is, dan verleent de gemeente medewerking aan het inschrijven van een akte van verjaring in de openbare registers van het kadaster.

2. Bevrijdende verjaring (artikel 3:105 BW)
Er is sprake van bevrijdende verjaring indien men eigenaar wordt van een zaak door die zaak voor een bepaalde tijd in bezit te nemen. Om succesvol een beroep te doen op bevrijdende verjaring moet:

- a. er sprake zijn van bezit;
- b. de bezitter kan zowel 'te goeder als te kwader trouw' zijn;
- c. de verjaringstermijn van twintig jaar zijn voltooid.

Een gebruiker van gemeentegrond die aanspraak maakt op bevrijdende verjaring, moet zelf een verzoek indienen en bewijs aanleveren bij de gemeente. Er dient sprake te zijn van overtuigend bewijs van de feiten en omstandigheden wil het beroep slagen. Wanneer een beroep op bevrijdende verjaring gegrond is, dan verleent de gemeente medewerking aan het inschrijven van een akte van verjaring in de openbare registers van het kadaster.

Het is een belangrijke wettelijke taak voor de gemeente om te voorkomen dat gemeentelijk eigendommen door verjaring verloren gaan. Handhaving vindt plaats op grond van privaatrecht.

1.2.8 Jurisprudentie

Het Didam-arrest van de Hoge Raad is van grote invloed bij het vervreemden dan wel het anderszins in gebruik geven van gronden. Nog meer dan voorheen is de gemeente nu gebonden aan de regels van mededinging en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Hoge Raad heeft in dit arrest geoordeeld dat overheden zich bij elke voorgenomen vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van onroerend goed moet afvragen of er meerdere gegadigden zijn. Overheidsinstanties dienen bij de verkoop of het anderszins in gebruik geven van onroerend goed ruimte te bieden aan potentiële kandidaten, waarna een selectieprocedure wordt gevolgd op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Het niet toepassen van de regels uit het arrest leidt tot strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de nietigheid van overeenkomsten. Uitzonderingen zijn mogelijk als redelijkerwijs kan worden verwacht dat slechts één serieuze kandidaat in aanmerking zal komen, maar daar zal zorgvuldig mee moeten worden omgegaan. De overheid moet deze afweging dan tijdig, voor de verkoop dan wel het anderszins in gebruik geven van de grond, openbaar maken. Partijen die het daar niet mee eens zijn, krijgen de gelegenheid om te proberen de verkoop dan wel het anderszins in gebruik geven van de grond, tegen te houden.

Bij vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen, zoals omschreven in voorgaande paragrafen van deze nota door de gemeente, zijn er zodoende twee mogelijkheden;

- a. 2 of meer serieuze geïnteresseerde partijen: selectieprocedure en
- b. slechts één serieus geïnteresseerde partij: één-op-één vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven.

Voor beide trajecten moet de gemeente een afzonderlijke werkwijze volgen. Het is daarom van belang dat vanaf het begin duidelijk wordt vastgesteld welk traject van toepassing is.

Het is in het belang van een eerlijk proces, noodzakelijk om een mededeling tot voornemen van vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven eerst openbaar te publiceren, in ieder geval in het gemeenteblad (via overheid.nl). Er worden in het Didam-arrest geen concrete uitspraken gedaan over de termijn tussen publicatie waarbinnen gegadigden kunnen reageren op de publicatie. De gemeente acht het redelijk om 20 kalenderdagen aan te houden.

De strekking van het Didam-arrest is dat overheden bij de vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van onroerende zaken aan alle potentiële gegadigden de gelegenheid moeten bieden om mee te dingen.

2. Bruikleen

Gezien het beoogde beleid van de gemeente, zal een verzoek tot vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven door de gemeente in de regel worden afgewezen. Slechts bij wijze van uitzondering zal de gemeente overgaan tot het in gebruik geven van snippergroen in de vorm van een bruikleenovereenkomst. Hierdoor wordt het verlies van gemeentegrond als gevolg van verjaring voorkomen. Een aanvraag voor bruikleen wordt geïnventariseerd en getoetst aan gemeentelijke belangen en beleidsterreinen.

2.1 Aanmelding

Er is een aantal situaties waarin een bruikleenovereenkomst een optie kan zijn, namelijk:

- om verjaring te voorkomen als verkoop dan wel verhuur, niet mogelijk of wenselijk is;
- bij een verzoek vanuit een groep inwoners om een stuk snippergroen gezamenlijk te onderhouden (groenadoptie), denk hierbij aan een pluktuin of iets van dergelijke strekking.

Voorwaarde is dat deze groep inwoners uit minimaal 2 inwoners bestaat, die het initiatief ondersteunen en daarin voornemens zijn met zijn allen het groen te onderhouden.

Inwoners kunnen zich, individueel of als groep, aanmelden bij de gemeente voor bruikleen van snippergroen. Indien meerdere inwoners zich als groep aanmelden, wordt er één van hen aangewezen als contactpersoon voor de gemeente. De gemeente kan voorwaarden stellen ten aanzien van het draagvlak van bewoners in de directe omgeving van het in bruikleen uit te geven snippergroen. Voor een bruikleenovereenkomst is het echter niet gebruikelijk om een vergoeding in rekening te brengen, wel zullen administratiekosten in rekening worden gebracht.

2.2 Toetsingscriteria

Bruikleen van snippergroen wordt slechts toegestaan indien dit niet ten koste gaat van de (verkeers-) veiligheid of civiele constructies (te denken valt aan waterkeringen of beschoeiingen). De aanvrager dient daarnaast aan de voorwaarden voor bruikleen te voldoen zoals navolgend beschreven. Gebieden die de gemeente heeft aangewezen als (toekomstige) locatie voor ecologisch groenbeheer alsmede de hoofdgroenstructuur zoals beschreven in het groenbeleidsplan of beeldbepalende groenzones in het algemeen komen niet in aanmerking voor bruikleen. Bruikleen wordt enkel bij uitzondering toegestaan. Indien de bruikleen leidt tot inefficiënt onderhoud van de overige openbare ruimte voor de gemeente, zal de aanvraag worden geweigerd.

2.3 Voorwaarden bruikleen

De inwoner verplicht zich tot wederopzegging het dagelijks onderhoud van het betreffende snippergroen uit te voeren. Tot aan wederopzegging zal de gemeente in principe geen dagelijks onderhoud uitvoeren, tenzij dringende noodzaak hiertoe aanleiding is. De afspraken over het onderhoud van het snippergroen door de inwoner worden vastgelegd in een overeenkomst.

Deze afspraken hebben onder andere betrekking op het volgende:

- De bruiklener accepteert en garandeert toegang van de gemeente en/of netwerkexploitanten tot de onder het snippergroen ruimte gelegen kabels, leidingen of riolering;
- De bruiklener draagt er zorg voor dat overhangend groen over het trottoir of de openbare weg wordt voorkomen;
- De bruiklener gebruikt geen chemische (bestrijdings)middelen;
- De bruiklener houdt zich aan de omgevingswet (flora en fauna activiteiten) en indien van toepassing aan de gedragscode van de gemeente;
- De bruiklener neemt geldende veiligheidsmaatregelen in acht bij het onderhoud aan het snippergroen ter voorkoming van ongevallen bij henzelf of bij omstanders;
- De bruiklener mag op eigen kosten nieuwe beplanting aanbrengen;
- De bruiklener brengt geen objecten, houtopstanden (bomen) of terreinverharding aan zonder schriftelijke toestemming van de gemeente;
- De bruiklener mag geen invasieve soorten die op de Unielijst van EU staan, of andere sterk woekerende soorten zoals Aziatische duizendknoop, aanplanten;
- Voor zover een van de invasieve soorten die op de Unielijst van EU staan voorkomt in de op bruikleen gegeven grond dient bruiklener deze actief te bestrijden.

3. Verkoop bij uitzondering

De gemeente houdt haar uitgangspunt 'geen vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen' scherp voor ogen. Slechts in uiterst uitzonderlijke gevallen zal er nog worden overgegaan tot verkoop van snippergroen. Er kunnen zich situaties voordoen waarin het in het (financiële) belang van de gemeente is, om toch over te gaan tot verkoop. Het gaat hierbij om gevallen waarin bruikleen geen uitkomst biedt en waarbij er zwaarwegende redenen zijn om in plaats daarvan alsnog tot verkoop over te gaan. Te denken valt aan situaties waar het stuk groen niet te onderhouden is zonder dat de gemeente extreme kosten moet maken. Aangezien gebruik/bruikleen niet op dergelijk groot onderhoud ziet, is het in het (financieel) belang van de gemeente om in een dergelijk geval toch over te gaan op verkoop van het stuk snippergroen. Een ander voorbeeld vormen nutsbedrijven. Aangezien nutsfaciliteiten geplaatst moeten kunnen worden, moet de optie om gronden te kopen voor de nutsbedrijven blijven bestaan.

3.1 Toetsingscriteria verkoop

Elke aanvraag wordt getoetst op volgende criteria:

- a. vigerend beleid programma water en riolering;
- b. vigerend beleid op duurzaamheid en klimaatadaptatie;
- c. het geldende groenstructuurplan;

- d. (toekomstige) aanwezigheid van kabels en leidingen en riolering;
- e. ruimtelijke ontwikkelingen;
- f. de geldende verkeersvisie, verkeersveiligheid en
- g. omgevingsplan; alleen gronden met bestemming "Groen" of "Verkeer" kunnen als snippergroen verkocht worden. Bij bestemmingswijzingen zal dit geschieden middels een Veegplan.

4. Procedure en inwerkingtreding

De gemeente dient zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt onder andere in dat zij zorgvuldigheid moet betrachten en willekeur moet voorkomen, met inachtnaam van geldende wet- en regelgeving.

4.1 Behandeling van een aanvraag

Een aanvraag om een perceel snippergroen aan te kopen, te huren of in gebruik te krijgen, dient schriftelijk of digitaal te worden ingediend bij de gemeente. De aanvraag wordt integraal behandeld, geïnventariseerd en getoetst op grond van de hierboven omschreven definities, voorwaarden en criteria, door alle ambtelijk betrokken disciplines. Indien wenselijk vindt er met de aanvrager ambtelijk overleg plaats over het ingediende verzoek, bijvoorbeeld over de exacte begrenzingen en de voorwaarden. Indien de uitkomst van de ambtelijke toetsing is dat het perceel kan worden vervreemd, dan wel anderszins in gebruik gegeven, dan krijgt de aanvrager een overeenkomst voorgelegd. Indien de aanvrager akkoord gaat met de overeenkomst, wordt het voornemen tot de vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van het perceel (of een deel van een perceel), gepubliceerd in het kader van het Didam-arrest. Indien er geen reactie komt van overige gegadigden binnen de gestelde termijn, gaan partijen over tot ondertekening van de overeenkomst. Nadat de aanvrager de overeenkomst heeft ondertekend wordt de overeenkomst medeondertekend door de gemeente. In geval van koop of het vestigen van een zakelijk recht, zal vervolgens nog de notariële akte dienen te passeren. Betaling vindt plaats tegelijk met de juridische levering/ vestiging van het zakelijk recht. Als deze levering/ vestiging van het zakelijk recht heeft plaats gevonden en is ingeschreven in de openbare registers, is de aanvrager eigenaar of zakelijk gerechtigde van de grond geworden.

4.2 Beslissingsbevoegdheid van het college

Met deze Nota Snippergroen 2025 heeft het college het beleid vastgesteld om in beginsel niet over te gaan tot het vervreemden dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen. Mocht er bij hoge uitzondering toch voor worden gekozen om een perceel snippergroen te vervreemden dan wel het anderszins in gebruik te geven, zijn met deze nota de beleidskaders vastgesteld waarbinnen dit kan gebeuren. Het besluit om een perceel grond, in dit geval snippergroen, te vervreemden dan wel het anderszins in gebruik te geven is op grond van artikel 160, lid 1, sub e van de Gemeentewet een bevoegdheid van het college, welke middels het Algemeen bevoegdhedenbesluit Loon op Zand 2024 is gemandateerd aan de domeinmanager Fysiek (met inachtneming van de budgethouders regeling).

4.3 Kosten vervreemding snippergroen

De prijs voor verkoop van snippergroen is vastgelegd in de Nota Grondprijzen. De Nota Grondprijzen kan periodiek worden herzien, waarbij de prijs voor snippergroen opnieuw kan worden vastgesteld. Bij vervreemding dan wel het anderszins in gebruik geven van snippergroen kunnen tevens nog andere kosten verschuldigd zijn, afhankelijk van de soort overeenkomst die wordt afgesloten. Voorbeelden van bijkomende kosten zijn; administratiekosten, overdrachtsbelasting, notariskosten, splitsingskosten en kadasterkosten. Deze kosten komen voor rekening van de verkrijger.

Snippergroen maakt in de meeste gevallen onderdeel uit van een groter kadastraal perceel. Het perceel dient daarom (voorlopig) gesplitst te worden, alvorens de eigendomsoverdracht of het vestigen van zakelijke rechten kan worden ingeschreven in de openbare registers. De kosten hiervoor, inclusief inmeting door het kadaster, zijn voor rekening van de verkrijger.

4.4 Inwerkingtreding

De Nota Snippergroen 2025 treedt in werking na vaststelling door het college op 17 december 2024.

De Nota Snippergroenbeleid 2013 komt te vervallen, zodra onderhavige Nota in werking treedt. Aanvragen die zijn ingediend voor 17 december 2024, zullen worden behandeld overeenkomstig de Nota Snippergroenbeleid 2013.

4.5 Machtiging bij afwijzing

De Jurist Grondzaken is bevoegd om een aanvraag voor ingebruikname van snippergroen op grond van deze nota af te wijzen.

Een dergelijke afwijzing wordt via de e-mail of schriftelijk verstuurd naar de aanvrager.

5. Financiën

De keuze om in beginsel geen percelen snippergroen meer te gaan vervreemden dan wel het anderszins in gebruik geven, kan financiële gevolgen voor de gemeente met zich meebrengen. Deze gevolgen zijn echter beperkt, omdat de gemeente voorheen al terughoudend was met verkoop van snippergroen en zij beschikt tevens over weinig eigen gronden.

De verschillende gevolgen worden hieronder besproken.

5.1 Inkomstenverlies

Ondanks dat de verkoop van snippergroen in de regel geen groot financieel voordeel oplevert, fungeert het desondanks als extra inkomstenbron voor de gemeente. Nu de gemeente het beleid hanteert om snippergroen in beginsel niet te vervreemden, worden potentiële inkomsten misgelopen die anders waren gegenereerd uit bijvoorbeeld verkoop. Hoewel van bruikleen ook slechts bij uitzondering sprake zal zijn, zal er steeds eerst worden gekeken of het in gebruik geven van een perceel snippergroen uitkomst kan bieden in plaats van een eventuele verkoop. In het geval van een bruikleenovereenkomst is het echter niet gebruikelijk om een vergoeding in rekening te brengen, wel zullen administratiekosten in rekening worden gebracht.

5.2 Onderhoudskosten

Het beleid om snippergroen niet meer te vervreemden brengt met zich mee dat de gemeente zelf verantwoordelijk blijft voor het onderhoud van deze gronden. Dit omvat het maaien van het gras, het snoeien van struiken en bomen en het algemene onderhoud van het groen.

5.3 Meerwaardeclausule

Indien in uitzonderlijke situaties er toch snippergroen wordt verkocht en dat perceel krijgt een hoogwaardigere bestemming, dan kan de gemeente er voor kiezen om in de koopovereenkomst een meerwaardeclausule op te nemen. De bestemming zal later middels een veegplan in het omgevingsplan worden opgenomen.

5.4 Hardheidsclausule

Het college is bevoegd om in gevallen waar in de toepassing van deze nota naar haar oordeel tot een bijzondere hardheid leidt, ten gunste van de aanvrager af te wijken van deze nota.