

Beleidsnota reststroken en oneigenlijk grondgebruik Gemeente Veenendaal

2025

Datum: september 2025

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeente Veenendaal (hierna: gemeente) ontvangt regelmatig verzoeken van bewoners om groen- en reststroken te mogen kopen of huren van de gemeente.[1]

[1] In het vervolg worden groen- en reststroken aangeduid als reststroken.

Het is in verband met rechtsgelijkheid van belang, om elk aankoopverzoek te beoordelen aan de hand van dezelfde toetsingscriteria. Daarnaast blijkt uit een door de gemeente in 2024 uitgevoerde inventarisatie, dat er op verschillende plekken in de gemeente stroken gemeentegrond in gebruik zijn genomen door inwoners. Bijvoorbeeld door het aanbrengen van particuliere beplanting, bestrating of bebouwing. Soms zijn er afspraken gemaakt over dit gebruik, maar in veel gevallen is dat niet het geval. Het is belangrijk om met elke inwoner afspraken te maken over het gebruik van gemeentegrond, in verband met rechtsgelijkheid.

1.2 Doel van deze beleidsnota

Het huidige beleid ten aanzien van de uitgifte van snippergroen dateert uit het Groenstructuurplan wat is vastgesteld in 2004. De memo Beleid snippergroen van 11 oktober 2005 bevat enkele uitgangspunten, maar is verouderd en sluit niet langer aan bij de wensen van de gemeente.

De nota Grondbeleid 2024-2028 gaat kort in op de uitgifte van gemeentegrond. In hoofdstuk 3.3 van de nota Grondbeleid 2024-2028 wordt uitgelegd dat gronduitgifte op verschillende manieren kan gebeuren, bijvoorbeeld door verkoop of verhuur. En dat de gemeente voorwaarden kan stellen aan de uitgifte. Daarnaast staat vermeld dat het college van Burgemeesters en Wethouders (hierna: het college), jaarlijks een grondprijzenbrief vaststelt voor de grondprijzen van sociale woningbouw (sociale huur en sociale koop), maatschappelijke functies, nutsvoorzieningen en snippergroen/ -grijs en de retributies voor zakelijk recht. In de nota Grondbeleid 2024-2028 is niet geregeld welke toetsingscriteria er gelden voor verkoop van gemeentegrond. Daarnaast heeft de gemeente geen beleid ten aanzien van situaties waarin zonder afspraken gemeentegrond wordt gebruikt (oneigenlijk grondgebruik).

Deze beleidsnota is opgesteld om duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de gemeente beoordeelt of gemeentegrond wel of niet kan worden uitgegeven (toetsingscriteria uitgifte grond). Daarnaast wordt in deze nota uitgewerkt hoe de gemeente omgaat met gemeentegrond die in gebruik is genomen door inwoners.

Samengevat heeft deze beleidsnota de volgende doelen:

- Actualiseren van beleid inzake uitgifte reststroken;
- Vaststellen van uitgangspunten en toetsingscriteria waaraan de verkoop en verhuur van reststroken wordt getoetst;
- Vastleggen van een handelswijze bij oneigenlijk gebruik van reststroken;
- Transparantie creëren ten aanzien van het uitgifteproces van reststroken;
- Het creëren van rechtsgelijkheid binnen de gemeente.

1.3 Wettelijk kader

In artikel 160 lid 3 van de Gemeentewet is bepaald dat het college van Burgermeester en Wethouders (hierna: college van B&W) alle maatregelen neemt en doet wat nodig is, ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit. De gemeente heeft dus een wettelijke verplichting om het gebruik van gemeentegrond te regelen.

Het college van B&W is op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Als het college beslist tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen, neemt het college een besluit in de zin van de Algemene wet Bestuursrecht. Ingevolge artikel 8:3 Algemene wet Bestuursrecht staat daartegen geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Sluit de gemeente een koopovereenkomst voor verkoop van gemeentegrond, dan handelt de gemeente als rechtspersoon in de zin van artikel 2:1 lid 1 van het Burgerlijk

Wetboek. De beslissingen over het toe- of afwijzen van een verzoek tot verkoop van gemeentegrond zijn derhalve niet vatbaar voor bezwaar en beroep in de zin van de Algemene wet Bestuursrecht. De gemeente is vanzelfsprekend gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Daarnaast bevat de Wet Markt en Overheid gedragsregels voor gemeenten en andere overheden die gronden aanbieden. Op grond van deze wet dient de gemeente als marktconforme partij te handelen. Dit houdt in dat de gemeente een product of dienst niet onder de kostprijs mag aanbieden. In de jaarlijkse grondprijzen brief is hier vervolg aan gegeven.

Naast de wettelijke grondslag zijn in de Omgevingsvisie Veenendaal 2030 verschillende ambities opgenomen op het gebied van wonen en leven in de gemeente. Groen, natuur en water vervullen een steeds belangrijker rol bij maatschappelijke opgaven als klimaatadaptatie, gezondheid, ontspanning en behoud van biodiversiteit. Dit betekent meer beplanting, meer plantsoenen en meer bomen. Om deze ambities waar te kunnen maken is het gewenst dat de gemeente voorwaarden vaststelt voor de uitgifte van gemeentegrond.

Beleidsdocumenten en wet- en regelgeving die tevens relevant en van toepassing (kunnen) zijn op de verkoop van gemeentegrond zijn:

- De op dat moment geldende algemene verkoopvoorwaarden;
- De op dat moment geldende algemene huurvoorwaarden;
- De op dat moment geldende, door het college van B&W vastgestelde, Grondprijzenbrief;
- De bepalingen van het Burgerlijk Wetboek;
- De reeds geldende jurisprudentie.

2. Uitgangspunten voor gronduitgifte

In dit hoofdstuk wordt de definitie reststroken verwoord en de uitgangspunten voor gronduitgifte uitgewerkt.

2.1 Definitie reststrook

Er is sprake van een reststrook als de grond aan alle onderstaande criteria voldoet:

- De grond is eigendom van de gemeente;
- De grond heeft geen of beperkte functionele waarde voor de openbare ruimte, en
- De grond grenst direct aan een particulier perceel of een ander privaat perceel.

2.2 Wijzen van gronduitgifte

Er zijn verschillende manieren waarop de gemeente grond kan uitgeven. De gemeente heeft gekozen voor de volgende wijzen van gronduitgifte:

1. Verkoop van gemeentegrond;
2. Het sluiten van een huurovereenkomst;
3. Het sluiten van een zelfbeheerovereenkomst.

De wijzen van gronduitgifte zijn in beginsel limitatief. Bij gronduitgifte is echter altijd sprake van maatwerk. In uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken van bovenstaande wijzen van gronduitgifte.[1]
[1] Zie ook paragraaf '2.8 Maatwerk' en '2.11 Hardheidsclausule'.

2.3 Reststrook grenst aan eigendom van bewoner

Verkoop van gemeentegrond is alleen mogelijk als de te verkopen reststrook direct grenst aan het perceel van de toekomstige koper. Om de eigendomsrechten van de woning en bijbehorend(e) perceel(en) bij dezelfde eigenaar te houden, vindt verkoop van reststroken alleen plaats aan de eigenaar van de woning. Indien de eigenaar een woningcorporatie of verhuurder is, geldt dat met de woningcorporatie of verhuurder afspraken worden gemaakt over de verkoop van de gemeentegrond. Een huurder van een woning kan geen reststroken kopen.

2.4 Terughoudend met verkoop

Elke strook gemeentegrond in de openbare ruimte heeft een functie, zoals groen of verkeer. In de openbare ruimte heeft de gemeente te maken met verschillende actuele ontwikkelingen. Zoals het

creëren van een klimaatbestendige woonomgeving en ontwikkelingen in het kader van de energietransitie voor de ondergrondse infrastructuur. Voor deze ontwikkelingen is ruimte in de openbare ruimte nodig. Daarnaast wil de gemeente het groen zoveel mogelijk behouden en het liefst versterken. Dit betekent dat de gemeente terughoudend is met de verkoop van reststroken zodat voor bovenstaande ontwikkelingen voldoende gemeentegrond beschikbaar blijft. Deze terughoudendheid is opgenomen in de toetsingscriteria. Aan de hand van de toetsingscriteria uit hoofdstuk 3 wordt getoetst of wordt voldaan aan de eisen om reststroken te verkopen.

In verband met de terughoudendheid bij verkoop, heeft verhuur de voorkeur boven verkoop. De gemeente heeft in een dergelijk geval de mogelijkheid om bij beëindigen van de huurovereenkomst, weer zelf over de gemeentegrond te kunnen beschikken.

2.5 Huurovereenkomsten

2.5.1 Bestaande huurovereenkomst en huuropvolging

Uitgangspunt is dat bestaande huurovereenkomsten worden gerespecteerd. De gemeente zal geen actief beleid voeren op het beëindigen van lopende huurovereenkomsten. Soms kan het wel noodzakelijk zijn om een lopende huurovereenkomst te beëindigen, bijvoorbeeld omdat de gemeente de grond nodig heeft voor gemeentelijke taken en belangen, zoals het creëren van een klimaatbestendige woonomgeving, het inspelen op de energietransitie, het versterken van de biodiversiteit, het creëren van een goede grondpositie en het creëren van voldoende ruimte voor verkeersdoeleinden.

Wordt een bestaande huurovereenkomst opgezegd door een bewoner omdat hij verhuist, dan dient de nieuwe eigenaar zelf contact op te nemen met de gemeente. De gemeente toetst vervolgens of de reststrook die werd verhuurd, voor verkoop in aanmerking komt of dat met de nieuwe eigenaren opnieuw een huurovereenkomst kan worden gesloten. Is verkoop van de reststrook mogelijk, dan wordt de reststrook te koop aangeboden aan de nieuwe eigenaar. De gemeente kan er ook voor kiezen de grond weer aan de nieuwe eigenaar te huur aan te bieden. Dit vindt plaats tegen het dan geldende huurtarief, zoals vastgesteld in de op dat moment geldende Grondprijzenbrief.

Indien de nieuwe eigenaar niet wenst over te gaan tot koop of huur, dan is het uitgangspunt dat de gemeentegrond weer in beheer wordt genomen door de gemeente. De grond wordt in dat geval, in overleg met de gemeente, leeg en schoon opgeleverd en vervolgens als openbaar gebied ingericht en onderhouden.

2.5.2 Nieuw te sluiten huurovereenkomsten

Het uitgangspunt bij nieuw te sluiten huurovereenkomsten is, dat zowel de eigenaar van een woning, als een bewoner die zijn woning huurt, van bijvoorbeeld een woningcorporatie, naastgelegen gemeentegrond kunnen huren. Uitgangspunt is hierbij dat de gemeentegrond enkel gebruikt wordt als tuin. Er mogen geen gebouwen worden geplaatst op gemeentegrond.

2.5.3. Uitzondering bij bestaande bebouwing

Wanneer er sprake is van bestaande bebouwing op de te verhuren gemeentegrond op het moment van aanschrijven door de gemeente, wordt dit gedoogd tot aan verhuizing van de huidige bewoner(s). Bij verhuizing van de huidige bewoners moet het gehuurde gedeelte vrij van bebouwing overgedragen worden aan de gemeente. De gemeente beoordeelt dan de situatie opnieuw of het perceel in aanmerking komt voor verhuur.

2.6 Zelfbeheerovereenkomst

2.6.1 Bestaande zelfbeheerovereenkomsten en opvolging

De gemeente heeft tot voor kort zelfbeheerovereenkomsten gesloten met bewoners. Dit is een overeenkomst waarbij de bewoner het beheer van een stuk groen van de gemeente overneemt. In de overeenkomst staan afspraken opgenomen over het onderhoud van de gemeentelijke groenstrook.

Bestaande zelfbeheerovereenkomsten van groenstroken worden gerespecteerd. De gemeente zal geen actief beleid voeren op het beëindigen van lopende zelfbeheerovereenkomsten. De gemeente hanteert een uitsterfconstructie, voor zover de bestaande zelfbeheerovereenkomsten niet voldoen aan de in dit beleid onder 2.6.2 gestelde voorwaarden. Wordt een bestaande zelfbeheerovereenkomst opgezegd door een bewoner, omdat hij zijn woning verkoopt, dan onderzoekt de gemeente of een opvolgend eigenaar de gemeentegrond kan kopen of huren. Kan de grond niet verkocht of verhuurd worden óf wenst de nieuwe eigenaar niet over te gaan tot koop of huur, dan is het uitgangspunt dat de gemeentegrond weer in beheer wordt genomen door de gemeente. De grond wordt in dat geval, in overleg met de gemeente, leeg en schoon opgeleverd en vervolgens als openbaar gebied ingericht en onderhouden.

2.6.2 Voorwaarden nieuwe zelfbeheerovereenkomsten

Het aanbieden van zelfbeheerovereenkomsten is vanaf het moment dat deze Beleidsnota in werking treedt alleen mogelijk als een bewoner een gemeentelijke groenstrook wil onderhouden. Dit kan alleen of gezamenlijk met andere bewoners. Waar grond die door een bewoner gehuurd wordt, betrokken kan worden bij het eigen perceel, geldt voor grond die in zelfbeheer wordt gegeven dat de gemeentegrond openbaar toegankelijk blijft.

Wordt er een zelfbeheerovereenkomst gesloten, dan worden in de zelfbeheerovereenkomst in elk geval de volgende voorwaarden opgenomen:

- De door de bewoner te onderhouden groenstrook dient openbaar toegankelijk te blijven;
- De groenstrook mag niet bij de tuin betrokken worden;
- Elk van de bewoners, of alleen de contactpersoon die optreedt namens alle aanvragers, ondertekent de zelfbeheerovereenkomst;
- Het is bewoners niet toegestaan de inrichting van de groenstrook zonder toestemming van de gemeente te wijzigen of de groenstrook te omheinen;
- De gemaakte beheerafspraken worden jaarlijks gezamenlijk geëvalueerd en indien nodig aangepast.

2.7 Maatwerk

Alle verzoeken tot aankoop en huur van reststroken en gevallen van oneigenlijk grondgebruik worden beoordeeld aan de hand van de uitgangspunten in hoofdstuk 2 en getoetst aan de toetsingscriteria van hoofdstuk 3. Deze toetsing heeft als doel te voorkomen dat de verkoop van reststroken de (toekomstige) kwaliteit van de omgeving aantast.

Bij de beoordeling of de gemeente reststroken wil uitgeven, wordt altijd maatwerk toegepast. Elke wijk heeft unieke kenmerken. Daarom wordt elke aanvraag zorgvuldig in die context bekeken. Situaties verschillen van elkaar en kunnen leiden tot een verschillende uitkomsten, ook bij ogenschijnlijke vergelijkbare gevallen.

Wanneer reststroken niet in hun geheel verkocht kunnen worden, onderzoekt de gemeente of gedeeltelijke verkoop mogelijk is. Als ook dat niet haalbaar blijkt, wordt het verzoek afgewezen. Afgewezen verzoeken worden niet opnieuw in behandeling genomen, tenzij gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.

De gemeente maakt bij haar besluit een zorgvuldige afweging van de relevante aspecten en belangen, waarbij ook toekomstige ontwikkelingen en gemeentelijke taken worden meegenomen. Op basis daarvan wordt bepaald of de grond wel of niet wordt uitgegeven.

2.8 Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan)

Het Omgevingsplan bepaalt welke functie (voorheen bestemming) de reststrook heeft en hoe deze gebruikt mag worden. Aangekochte reststroken bij woonpercelen mogen worden betrokken bij, en gebruikt worden als, tuin. Dit betekent dat er slechts zeer beperkte mogelijkheden zijn voor bebouwing, zoals een tuinhuis, berging, carport of erfafscheiding.

Na verkoop van reststroken wordt de bestaande functie, zoals 'groen' of 'verkeer', niet direct aangepast in het Omgevingsplan. De gemeente streeft er echter naar om de functie van verkochte reststroken uiteindelijk te wijzigen naar 'tuin'.

Het is voor de gemeente niet werkbaar om na elke verkoop van reststroken een herziening van het Omgevingsplan door te voeren. Daarom mogen kopers de reststroken als tuin gebruiken, in afwijking van het Omgevingsplan en met uitzondering van bebouwing, tot het moment waarop de eerstvolgende integrale herziening van het Omgevingsplan plaatsvindt. Bij die herziening worden de functies van de verkochte reststroken formeel aangepast naar 'tuin'.

Als bewoners vóór dat moment een bouwwerk of schutting willen plaatsen, is dit alleen mogelijk wanneer zij een vergunning aanvragen voor gebruiken van de grond in afwijking van de functie én deze wordt verleend.

2.9 Publicatie voorgenomen uitgifte

In november 2021 heeft de hoogste rechterlijke instantie in Nederland, in het zogenoemde Didam-arrest, bepaald dat overheidsinstanties niet meer 1-op-1 stroken grond mogen verkopen.[1]

[1] Hoge Raad, 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

Voor een transparante procedure zijn overheidsinstanties sinds 2021 gehouden hun voornemen tot uitgifte van een onroerende zaak te publiceren. Na publicatie wordt een reactietermijn van twintig kalenderdagen aangehouden. Indien binnen deze termijn geen andere gegadigden interesse tonen voor de gemeentegrond, gaat de gemeente over tot uitgifte van de gemeentegrond.[1]

[1] Bij verkoop van gemeentegrond mag een andere gegadigde voor de grond zich tot 5 jaar na de levering melden voor eventuele schade als hij aannemelijk kan maken dat hij hoogstwaarschijnlijk ook koper zou zijn van de gemeentegrond. Het is dus niet zo dat gegadigden zich na de publicatietermijn van 20 dagen niet meer kunnen melden bij de gemeente. De gemeente hanteert echter wel een termijn van 20 dagen, zodat gegadigden de tijd krijgen om aan te geven dat zij ook interesse hebben in de koop, voordat er nadere afspraken worden gemaakt met de bewoner die een aankoopverzoek heeft ingediend.

Om te voldoen aan de publicatieplicht, publiceert de gemeente iedere voorgenomen verkoop van een strook gemeentegrond op Overheid.nl. Op deze wijze is de gemeente transparant in haar voornemen tot uitgifte en biedt zij andere potentiële gegadigden de mogelijkheid hun interesse in de strook gemeentegrond kenbaar te maken en eventuele vragen te stellen.

2.10 Hardheidsclausule

Het college van B&W is bevoegd om af te wijken van de in deze beleidsnota vastgestelde regels indien de toepassing van het beleid in een concreet geval en naar het oordeel van het college van B&W leidt tot een onwenselijke situatie.

3. Toetsingscriteria verkoop grond

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de toetsingscriteria opgenomen voor de verkoop van reststroken. Als één van de genoemde criteria bezwaar oplevert tegen de uitgifte, wordt de reststrook niet verkocht. Deze opsomming is niet limitatief; de gemeente kan aanvullende redenen aanvoeren om af te zien van verkoop of verhuur.

De toetsingscriteria gelden zowel voor aankoopverzoeken als voor situaties van oneigenlijk gebruik van reststroken. Waar nodig kan maatwerk worden toegepast.

Als de gemeente grond in verhuur uitgeeft, blijft de gemeente eigenaar en behoudt de gemeente de mogelijkheid om de grond weer in eigen beheer te nemen. Bijvoorbeeld als dat nodig is voor toekomstige ontwikkelingen. De gemeente gebruikt het toetsingscriteria verkoop gemeentegrond daarom als leidraad bij aanvragen tot huur van gemeentegrond. Bij het uitgeven van gemeentegrond in verhuur wordt altijd maatwerk toegepast.

3.2 Criteria groenstructuur en groenstroken

De gemeente bezit een waardevolle groenstructuur met daarin een kenmerkend en gevarieerd bomenbestand. De gemeente heeft verschillende beleidsdocumenten waarin dit is uitgewerkt, zoals de Omgevingsvisie 2030, het Omgevingsplan 2021-2025 en het BOSSbeleid.[1]

[1] BOSS staat voor Bewegen, Ontmoeten, Spelen en Sporten.

Bij mogelijke uitgifte van groen is het behoud van de kwaliteit en de toekomstbestendigheid leidend. Hierbij wordt gekeken naar de groenambities (bijvoorbeeld op het gebied van klimaatadaptatie en het versterken van de biodiversiteit), de kansen voor groen en de aanwezige groenkwaliteit. Dit geldt voor openbaar groen dat onder de hoofdgroenstructuur valt en voor ander kwalitatief groen.

Het uitgangspunt is dat gemeentegrond niet verkocht wordt als de grond binnen een vastgestelde hoofdgroenstructuur (stadsbelang) valt of het groen betreft dat voor de buurt of de straat belangrijk is (het dient een algemeen belang). Grond wordt ook niet verkocht als op de reststrook waardevolle of monumentale bomen staan of bomen die binnen een laanstructuur vallen. Daarnaast kan bepaald worden dat grond niet voor verkoop in aanmerking komt indien gemeentelijke bomen door verkoop van een reststrook binnen twee meter van de nieuwe erfgrens komen te staan.

3.2.1 Uitzonderingen groenstructuur en groenstroken

Sommige reststroken zijn al jaren in gebruik. De reststrook maakt dan al langere tijd geen onderdeel meer uit van de groenstructuur of groenstrook en/of heeft al langere tijd geen functionele waarde. In dergelijke gevallen kan de gemeente ervoor kiezen de grond (gedeeltelijk) te huur of te koop aan te bieden, mits er op basis van de andere toetsingscriteria geen bezwaren zijn voor verhuur of koop. In deze situaties gaat verhuur boven verkoop. De gemeente levert in een dergelijke situatie maatwerk.

3.3 Criteria ecologie en biodiversiteit

Een reststrook die een functie heeft voor de biodiversiteit of ecologie of hiervoor kansrijk kan zijn, komt niet voor verkoop in aanmerking. Gemeenteground dient beschikbaar te blijven voor het creëren van een groene en gezonde samenleving.

3.4 Criteria klimaat, hemelwaterberging en watergangen

Een reststrook wordt niet verkocht als deze belangrijk is voor de opvang van hemelwater, bijvoorbeeld afkomstig van gemeentelijke wegen of paden. Ook als de reststrook in de toekomst mogelijk van belang kan zijn voor de opvang van hemelwater wordt deze niet verkocht. Als de reststrook bijdraagt aan het beperken van de droogte en hitte, of de reststrook kansrijk is voor het voorkomen hiervan, kan de gemeente besluiten om de reststrook niet te verkopen. De gemeente onderzoekt dit met behulp van een regenwaterkaart en een hittestresskaart. Daarnaast kan verkoop ongewenst zijn als dit leidt tot extra verharding van de omgeving, wat negatieve gevolgen kan hebben voor waterafvoer en hittestress.

Reststroken en watergangen (of delen daarvan) komen niet in aanmerking voor verkoop of verhuur. Dit geldt ook bijvoorbeeld als er sloten, plassen, greppels of duikers (gedeeltelijk) aanwezig zijn in de reststrook. Ook overstekende vlonders komen niet in aanmerking voor verkoop of verhuur. De ruimte die een vlonder oversteekt mag maximaal 0,5 strekkende meter gerekend vanaf de perceelsgrens zijn.

3.4.1 Uitzondering bestaande vlonders

Indien er sprake is van een reeds bestaande vlonder en deze meer uit dan 0,5 strekkende meter oversteekt, dan wordt dit alleen in bestaande situaties gedoogd. Bij verhuizing van de huidige bewoner moet dit teruggebracht worden tot 0,5 strekkende meter vanaf de perceelsgrens.

3.5 Criteria kabels & leidingen en riolering

3.5.1 Kabels & leidingen

Voor alle aankoopverzoeken van reststroken en gevallen van oneigenlijk grondgebruik wordt onderzocht of er kabels en leidingen in de grond aanwezig zijn. Als er kabels of leidingen in een reststrook liggen, dan is het uitgangspunt dat de reststrook niet voor verkoop in aanmerking komt. Betreft het enkel huisaansluitingen, dan kan de grond wel verkocht worden. In sommige gevallen kan het onwenselijke situaties opleveren als de grond niet verkocht kan worden doordat er kabels en leidingen in de grond liggen. Daarom kan de gemeente, mits er op basis van de overige criteria geen bezwaren zijn voor verkoop, per situatie beoordelen of de aanwezigheid van kabels en leidingen een belemmering vormt voor verkoop.

- Om dit te beoordelen wordt aan de eigenaren van de kabels en leidingen gevraagd of de reststrook voor verkoop in aanmerking komt en welke voorwaarden daarbij horen. Een belangrijke voorwaarde bij verkoop is dat de eigenaren van de kabels en leidingen akkoord zijn met de verkoop en altijd toegang dienen te houden tot de kabels en leidingen voor onderhoud of werkzaamheden. Verkoop van de reststrook mag dit niet belemmeren;
- Het eigendomsrecht van kabels en leidingen kan worden geregeld door het vestigen van een recht van opstal;
- De bereikbaarheid van kabels en leidingen kan worden geregeld door het vestigen van een erf-dienstbaarheid;
- De beoordeling ligt bij de accountmanager vastgoed in samenspraak met de beheerder technische installaties van de gemeente. Indien nodig wint de gemeente advies in bij de eigenaar van de kabels en leidingen (o.a. nuts- en telecombedrijven).

3.5.2 Riolering

De aanwezigheid van gemeentelijke riolering, drainageleidingen of aan het rioolstelsel toebehorende onderdelen, zijn een reden om een reststrook niet te verkopen.

- Voor het onderhoud van het rioolstelsel is ruimte rondom de riolering nodig. Daarom komt een reststrook binnen 2 meter (horizontale afstand) gerekend vanaf de buitenzijde van de gemeentelijke riolering of onderdelen daarvan niet voor verkoop in aanmerking.

- Voor een reststrook gelegen tussen de 2 en 3,5 meter (horizontale afstand) gerekend vanaf de buitenzijde van de gemeentelijke riolering of onderdelen daarvan moet per geval de wenselijkheid en mogelijkheid tot verkoop beoordeeld worden.
- Bovenstaande betreft altijd maatwerk. De gemeente kan ervoor kiezen de grond nabij een gemeentelijke riolering niet te willen verkopen, als de grond buiten bovengenoemde afstanden van de riolering ligt, maar de gemeente het niet wenselijk acht de grond te verkopen.

In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente besluiten om een reststrook met gemeentelijke riolering toch te verkopen. Dit kan bijvoorbeeld als de riolering uitsluitend het rioolwater van het perceel van de koper afvoert en niet dat van andere percelen. De gemeente kan hieraan wel voorwaarden verbinden, zoals eisen over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van het perceel en de riolering. Dit kan bijvoorbeeld via het vestigen van een opstalrecht. Daarnaast kan de gemeente overwegen om de riolering mee te verkopen.

3.6 Criteria energietransitie

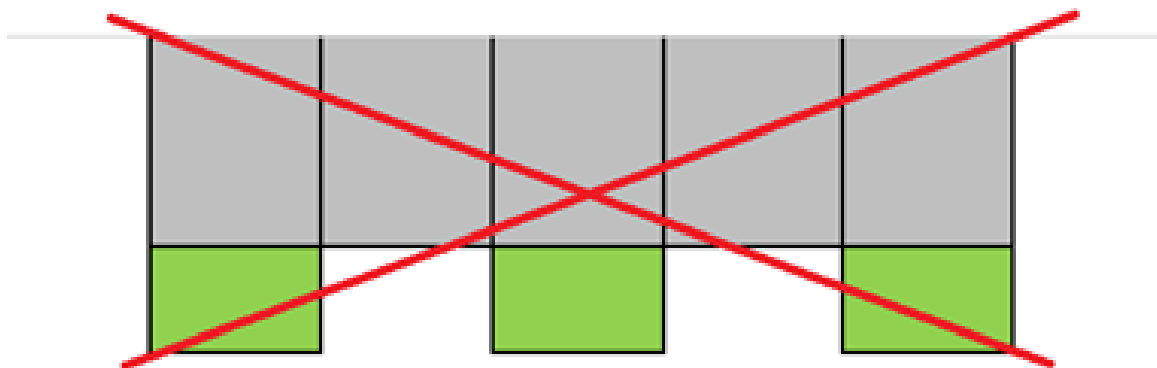
Een reststrook die een functie heeft in het kader van de energietransitie of kansrijk is om voor deze functie in te zetten, komt niet voor verkoop in aanmerking. Denk hierbij aan reststroken die wenselijk zijn voor de inzet voor het aanleggen van aanvullende kabels en leidingen of bijvoorbeeld voor het plaatsen van transformatorstations, laadinfrastructuur of warmtenetten.

3.7 Criteria stedenbouw, landschap en planologie

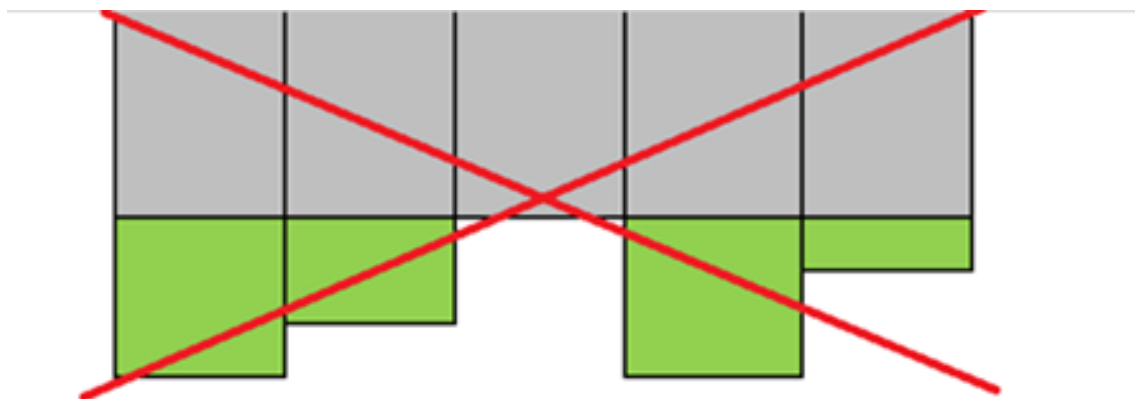
Als de verkoop van een reststrook een negatieve invloed heeft op de stedenbouwkundige structuur, landschapskundige- en of planologische opzet, komt de reststrook niet voor verkoop in aanmerking.

Verkoop van een reststrook is te overwegen als:

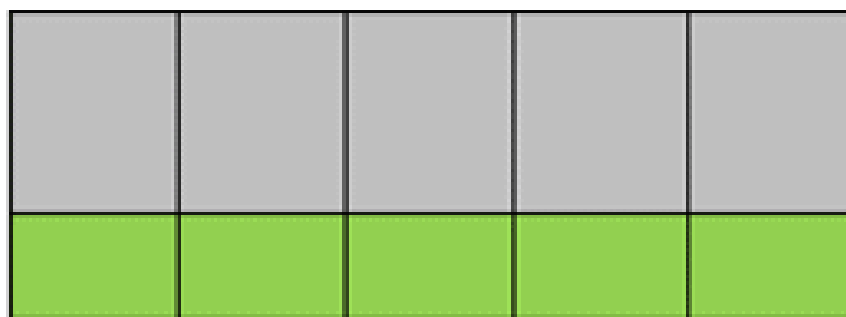
- Verkoop van een reststrook geen afbreuk doet aan de stedenbouwkundige opzet/structuur van de wijk;
- Inrichting van reststroken volgens de planologische mogelijkheden niet leidt tot aantasting van het straatbeeld of zichtlijnen;
- Verkoop geen bestaande laanstructuren doorbreekt, bomenrijen aantast of afbreuk doet aan andere lijnvormige elementen;
- Verkoop geen negatieve invloed heeft op het aanzicht van de wijk of straat;
- De reststrook geen cultuurhistorische waarde heeft;
- Verkoop geen afbreuk doet aan de positieve beleving van de fiets- en/of voetgangersroute en dit niet leidt tot beperkingen voor de omgeving, bijvoorbeeld verminderd uitzicht;
- Verkoop van de reststrook niet leidt tot onlogische kadastrale grenzen of ingesloten eigendommen (zie figuur 1 t/m 3 hieronder). Het ontstaan van hoeken en verspringende erfgrenzen ('kanteelvorming') kan daarom een reden zijn om een reststrook niet te willen uitgeven. De gemeente kan – om onlogische kadastrale grenzen te voorkomen – aan de eventuele verkoop van reststroken de voorwaarde stellen dat ook de burens de reststrook aangrenzend aan hun woning kopen.



Figuur 1: Onwenselijke situatie



Figuur 2: Onwenselijke situatie



Figuur 3: Wenselijke situatie

3.7.1 Gebruik reststroken

Het is niet werkbaar om na elke verkoop van een reststrook direct een herziening van het omgevingsplan door te voeren.

Kopers van reststroken mogen de grond als tuin gebruiken in afwijking van het omgevingsplan. Dit houdt in dat er beplanting geplant mag worden. Indien bewoners een bouwwerk of een schutting willen plaatsen kan dit enkel in het geval zij een vergunning voor het afwijken van de functie (bestemming) aanvragen en deze vergunning ook verleend wordt.[1]

[1] Zie ook paragraaf 2.9.

3.8 Criteria beheer en onderhoud overige gemeenteground

Een reststrook wordt niet verkocht als verkoop van de reststrook tot gevolg heeft dat het beheer en onderhoud van de overige gemeenteground, zoals een groenstrook of onderhoudspad bij sloten, niet zonder belemmeringen kan worden uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de gemeenteground door verkoop niet bereikbaar is of bijvoorbeeld omdat er ingesloten eigendom van de gemeente ontstaat. Dit geldt voor alle soorten onderhoud, ook machinaal.

Ook indien verkoop van de reststrook tot gevolg heeft dat het onderhoud van watergangen niet zonder belemmeringen kan worden uitgevoerd, kan dat een reden zijn om de reststrook niet te verkopen.

Bij reststroken die grenzen aan water moet er minimaal een strook van 4 strekkende meter gemeenteground beschikbaar blijven voor onderhoud. Als de gemeente van mening is dat er meer ruimte nodig is voor onderhoud, kan de gemeente besluiten dat een bredere strook langs het water niet voor verkoop in aanmerking komt.

Indien reststroken niet meer bereikbaar zijn en het ook niet de verwachting is dat deze in de toekomst wel bereikbaar zullen zijn, kan dit juist een reden zijn om wél over te gaan tot verkoop. Uiteraard dient een mogelijk verkoop wel te passen binnen alle genoemde criteria.

3.9 Criteria mobiliteit en verkeer

Een reststrook kan niet worden uitgegeven als de uitgifte uit verkeerskundig oogpunt onwenselijk is. Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven. Deze opsomming is niet limitatief.

- Door verkoop van de reststrook worden parkeerplaatsen moeilijk of niet bereikbaar;
- Door verkoop van de reststrook wordt de toegankelijkheid van het trottoir of het fietspad belemmerd;
- Door verkoop van de reststrook wordt het zicht beperkt, wat kan leiden tot onveilige (verkeers)situaties (de gemeente hanteert bij een maximum snelheid van 30 km/u een uitzichtsdriehoek van 24 meter in de breedte en 10 meter in de lengte. Bij een maximum snelheid van 50 km/u wordt de breedte van de uitzichtsdriehoek 42 meter in de breedte en 10 meter in de lengte.);
- Door verkoop van de reststrook worden toekomstige infrastructurele werkzaamheden gehinderd of zelfs onmogelijk gemaakt.

3.10 Aanwezigheid openbare werken

Een reststrook komt niet voor verkoop in aanmerking als er op de reststrook openbare werken aanwezig zijn, zoals een lichtmast, verkeersbord, brandkraan of een prullenbak. Verkoop is ook niet mogelijk als de reststrook mogelijk in de toekomst nodig is voor openbare werken of bijvoorbeeld voor kabels en leidingen van lichtmasten.

In uitzonderingsgevallen is verkoop van de reststrook mogelijk, namelijk als het openbare werk kan worden verplaatst. Er dient in dat geval een geschikte plek te zijn om het openbare werk naartoe te verplaatsen. Dit bepaalt de gemeente. De kosten voor verplaatsing komen voor rekening van de koper van de reststrook.

3.11 Toekomstige ontwikkelingen

Een reststrook komt niet voor verkoop in aanmerking als deze is aangemerkt als ontwikkelings- of strategisch gebied. Daarbij gaat het om reststroken die in de toekomst nodig kunnen zijn voor bijvoorbeeld een herinrichting van de openbare ruimte of woningbouwontwikkelingen.

4. Oneigenlijk gebruik van reststroken

4.1 Inleiding

Op verschillende plekken binnen de gemeente wordt gebruik gemaakt van gemeenteground zonder dat daar afspraken over zijn gemaakt. Dit noemen we oneigenlijk gebruik van reststroken. Oneigenlijk gebruik van reststroken komt bijvoorbeeld voor wanneer bewoners delen van de openbare ruimte, zoals een groenstrook grenzend aan hun tuin, betrekken bij hun bestaande tuin. Ook bedrijven kunnen oneigenlijk gebruik maken van reststroken, bijvoorbeeld door het aanleggen van parkeerplaatsen op gemeenteground. Dit kan voor de gemeente belemmeringen opleveren, bijvoorbeeld bij toekomstige plannen, zoals wijkvernieuwingprojecten.

Daarnaast ontstaat door het oneigenlijk gebruik van reststroken:

- Rechtsongelijkheid tussen bewoners

Er zijn situaties waarin een bewoner in het verleden een reststrook heeft gekocht, terwijl een buurman een soortgelijke strook gebruikt zonder afspraken met de gemeente. Dit leidt tot rechtsongelijkheid.

- Onduidelijkheid over eigendomsgrenzen

Voor zowel de gemeente als bewoners is het niet altijd duidelijk welke grond tot de openbare ruimte behoort en welke privé-eigendom is.

Op basis van artikel 160 lid 3 van de Gemeentewet heeft de gemeente de wettelijke plicht om het (oneigenlijk) gebruik van reststroken te reguleren, eigendommen te beschermen en verjaring te voorkomen. Daarom is de gemeente voornemens om, waar sprake is van oneigenlijk gebruik, alsnog duidelijke afspraken te maken over het gebruik van deze gronden.

De gemeente heeft verschillende mogelijkheden om het gebruik van reststroken met bewoners te regelen:

1. Uitgifte van de reststrook;
2. Ontruiming van de reststrook (eventueel door middel van handhaving);

3. Verjaring van de reststrook.

Deze mogelijkheden worden in de volgende paragrafen toegelicht.

4.2 Uitgifte van de reststrook

Wordt een reststrook oneigenlijk gebruikt door een bewoner of bedrijf, dan onderzoekt de gemeente aan de hand van de toetsingscriteria uit hoofdstuk 3 of de reststrook voor verkoop in aanmerking komt. Zijn er geen bezwaren voor verkoop van de reststrook, dan ontvangt de gebruiker van de grond een aanbod om de reststrook te kopen. Het verkoopaanbod wordt gedaan tegen de op dat moment geldende voorwaarden en grondprijs.

Naast verkoop, heeft de gemeente de mogelijkheid tot het aanbieden van een verhuurovereenkomst of een zelfbeheerovereenkomst. De gemeente kan een huurovereenkomst sluiten met de gebruiker van gemeentegrond om het gebruik te legaliseren. Het aanbieden van een zelfbeheerovereenkomst bij oneigenlijk gebruik van reststroken zal niet tot nauwelijks voorkomen, aangezien een zelfbeheerovereenkomst alleen wordt gesloten als de grond openbaar toegankelijk blijft.[1]

[1] Alle voorwaarden voor het sluiten van een zelfbeheerovereenkomst staan opgenomen in paragraaf '2.7 Zelfbeheerovereenkomst'.

De gemeente zal alleen een zelfbeheerovereenkomst aanbieden als meerdere bewoners een reststrook in gebruik hebben genomen, bijvoorbeeld een groenstrook aan de achterkant van de woning en de gemeente de gehele reststrook niet nodig heeft voor gemeentelijke taken en belangen. Particulier aangebrachte zaken, zoals een erfafscheiding, zullen in dat geval verwijderd moeten worden, zodat de grond weer openbaar toegankelijk wordt.

4.3 Het teruggeven (ontruimen) van de reststrook

In sommige situaties kan de reststrook, op basis van de toetsingscriteria uit hoofdstuk 3, niet worden verkocht. Ook kan het voorkomen dat de gebruiker de strook niet wil of kan kopen en het sluiten van een verhuur- of zelfbeheerovereenkomst niet wenselijk is.

In zulke gevallen verzoekt de gemeente de gebruiker om het gebruik van de reststrook te beëindigen en de oneigenlijk in gebruik genomen reststrook terug te geven aan de gemeente. De reststrook moet binnen een redelijke termijn, in overleg en naar beoordeling van de gemeente, schoon en vrij van bebouwing worden opgeleverd (ontruimd).

De gemeente verstrekt geen vergoeding voor verwijderde zaken of voor eventuele kosten die gemaakt worden bij het teruggeven van de gemeentegrond. Indien de gebruiker de oneigenlijk in gebruik genomen reststrook na herhaald verzoek van de gemeente niet vrijwillig teruggeeft, zal de gemeente handhavend optreden. Dit kan privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk. Privaatrechtelijke handhaving is het uitgangspunt.

4.3.1 Privaatrechtelijk handhaven

Bij schending van het eigendomsrecht van de gemeente, door het oneigenlijk in gebruik nemen van gemeentegrond, is de privaatrechtelijke weg de te bewandelen route. De gemeente is namelijk eigenaar en rechthebbende van de grond en handelt dus als privaatrechtelijk persoon. Uiteraard moet de gemeente de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij privaatrechtelijk handelen in acht nemen.

Privaatrechtelijk handhaven heeft als doel het terugvorderen van eigendom en het voorkomen van het verlies van eigendom door verjaring. De gemeente is als eigenaar van de grond bevoegd de grond van eenieder die haar zonder recht houdt, op te eisen (artikel 5:2 Burgerlijk Wetboek, BW), indien noodzakelijk bij de civiele rechter.

4.3.2 Bestuursrechtelijk handhaven

Bij bestuursrechtelijk handhaven, staat niet het eigendom van de reststrook centraal, maar de (openbare) functie daarvan.

Bestuursrechtelijke handhaving kan om diverse redenen plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de reststrook in strijd met het Omgevingsplan wordt gebruikt.

Uit verschillende procedures bij de bestuursrechter blijkt, dat de bestuursrechter oordeelt dat de gemeente moet aantonen dat een situatie niet (privaatrechtelijk) kan worden gelegaliseerd (bijvoorbeeld door het uitgeven van de gemeentegrond). Daarom wordt de voorkeur gegeven aan privaatrechtelijke handhaving, zoals beschreven in paragraaf 4.3.1, waarbij de gemeente de grond op basis van het eigendomsrecht terugvraagt.

4.4 Verjaring van de reststrook

Het is mogelijk dat een gebruiker van een oneigenlijk in gebruik genomen reststrook, een beroep doet op verjaring. De gebruiker heeft in dat geval het doel eigenaar te worden van de reststrook. De gemeente beoordeelt een beroep op verjaring aan de hand van relevante wet- en regelgeving en vaste jurisprudentie. Omdat eigendom in Nederland goed beschermd is, worden er strenge eisen gesteld aan verjaring. De bewijslast voor een beroep op verjaring ligt bij degene die zich op verjaring beroept. Blijkt uit het bewijsmateriaal onomstotelijk dat een rechter het beroep op verjaring zal erkennen, dan zal de gemeente het beroep op verjaring erkennen.

In de volgende paragrafen worden de verschillende vormen van verjaring uiteengezet en wordt uiteengezet in welke situaties de gemeente het recht heeft om bij eigendomsverlies door verjaring schadevergoeding te vorderen.

4.4.1 Verkrijgende en bevrijdende verjaring

Het Burgerlijk Wetboek maakt onderscheid gemaakt tussen twee soorten verjaring: verkrijgende en bevrijdende verjaring.

Verkrijgende verjaring wordt bepaald in artikel 3:99 BW

Verkrijgende verjaring ofwel verjaring te goeder trouw treedt op als de reststrook gedurende tien jaar onafgebroken en te goeder trouw in bezit is.

Het begrip 'te goeder trouw' houdt in dat de verkrijger niet wist en niet kon weten dat het goed niet van hem was. In de praktijk wordt slechts zelden 'te goeder trouw' aangenomen, omdat degene die een beroep doet op verkrijgende verjaring in bepaalde mate zelf een onderzoekspllicht heeft.

Indien iemand uit de openbare registers kan opmaken dat de reststrook niet aan hem toebehoort, kan er geen sprake zijn van goeder trouw.

Bevrijdende verjaring wordt bepaald in artikel 3:105 BW

Van bevrijdende verjaring is sprake als de reststrook twintig jaar onafgebroken in bezit is. Het begrip 'te goeder trouw' speelt hierbij geen rol.

Van bezit is sprake als de reststrook wordt gebruikt alsof de gebruiker eigenaar is en niemand anders. De inrichting van de grond is hierbij van belang. De tuin inclusief de reststrook dient niet meer toegankelijk te zijn voor derden en samen één geheel te vormen. Bijvoorbeeld door het plaatsen van een hoge ondoordringbare haag om de tuin of een schuurtje op de reststrook. In die gevallen kan er sprake zijn van bezit.

Wordt alleen het gras gemaaid, staan er planten, is beschoeiing aangebracht of liggen er tegels op de reststrook dan zijn dat voorbeelden van inrichtingen die onvoldoende zijn om te spreken van bezit. In dergelijke gevallen zal er geen sprake zijn van bevrijdende verjaring.

4.4.2 Schadevergoeding bij verlies van eigendom door verjaring

Door een geslaagd beroep op verkrijgende of bevrijdende verjaring verliest de gemeente het eigendom van de reststrook.

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat eigendomsverlies door verjaring het gevolg is van onrechtmatig handelen van de eerste inbezitnemer. De gemeente kan daarom schadevergoeding vorderen van de nieuwe eigenaar op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW), mits de nieuwe eigenaar de eerste inbezitnemer is.^[1]

[1] HR 24 februari 2017 – ECLI:NL:HR:2017:309 (Gemeente Heusden).

Het uitgangspunt is in beginsel schadevergoeding in geld. De gemeente kan bij een vordering tot schadevergoeding in geld de geldende grondprijzen als uitgangspunt nemen. De Gemeente zal per dossier beoordelen of er schadevergoeding gevorderd kan en/of moet worden. Alleen wanneer de gemeente de grond vanwege strategische redenen nodig heeft, zal de gemeente onderzoeken of het mogelijk is om de grond op grond van artikel 6:103 BW schadevergoeding in natura te vorderen. Indien noodzakelijk zal de gemeente de schadevergoeding van de eerste inbezitnemer in geld of in natura via de rechter vorderen.

5. Aankoopverzoek van een reststrook

In situaties waarin geen sprake is van oneigenlijk gebruik van een reststrook, maar wel interesse bestaat om deze aan te kopen, kan hiervoor een aankoopverzoek worden ingediend. Dit kan via het aanvraagformulier op de website. Alle aanvragen worden getoetst aan de hand van de toetsingscriteria zoals beschreven in hoofdstuk 3.

6. Prijsbeleid

6.1 Koopprijs

De grondprijs voor de verkoop van reststroken wordt jaarlijks vastgelegd in de Grondprijzenbrief van de gemeente. In de Grondprijzenbrief wordt de grondprijs vastgesteld voor verschillende typen grond, zoals grond voor woningbouw, bedrijventerrein en kleinschalige groenuitgiftes en reststroken.

- Bij het vaststellen van de grondprijs voor reststroken gaat de gemeente ervan uit dat de aangekochte grond uitsluitend als (sier)tuin wordt gebruikt, zonder dat hierdoor een (extra) bebouwingsmogelijkheid ontstaat.
- Voor reststroken tot 100 m² wordt een minimale en maximale prijs gehanteerd. De minimale en maximale prijs per m² worden jaarlijks geïndexeerd. De genoemde bedragen zijn kosten koper.
- De Grondprijzenbrief wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld door het college van B&W. Onderhandelen over de prijs die is vastgesteld in de Grondprijzenbrief is niet mogelijk.
- • Reststroken groter dan 100 m² worden getaxeerd door een taxateur die voldoet aan de geldende eisen van certificering voor onroerende goederen. De gemeente laat de taxatie uitvoeren, waarbij de kosten van de taxatie voor rekening komt van de bewoner.

6.2 Bijkomende kosten

De vastgestelde grondprijzen uit de Grondprijzenbrief zijn exclusief bijkomende kosten. Alle bijkomende kosten zijn voor rekening van de koper. Bijkomende kosten zijn onder andere:

- Notariskosten;
- Kadasterkosten (waaronder: splitsingskosten en grensaanwijz);
- Overdrachtsbelasting;
- Eventuele kosten voor het opmaken van een volmacht, bij keuze voor een notaris buiten de gemeente Veenendaal;
- Eventuele kosten voor het verplaatsen of verwijderen van infrastructuur zoals bij een lichtmast of het verleggen van aanwezige kabels en/of leidingen.

6.3 Huurprijs

De huurprijs van reststroken wordt afgeleid van de koopprijs van de reststrook. Het percentage wordt jaarlijks vastgesteld in de Grondprijzenbrief. In de huurovereenkomst wordt bepaald dat de verhuurprijs jaarlijks wordt geïndexeerd met de consumentenprijsindexcijfers (CPI) alle huishoudens van het Centraal Bureau voor de Statistiek.