

Beleid

“Aanpak onrechtmatig grondgebruik en verkoop reststroken in de gemeente Valkenswaard”

Team Ruimtelijke Ontwikkeling en Economie
Brigitte Tetteroo (Cluster Grondzaken)
Februari 2014

Vastgesteld door college van burgemeester en wethouders op 18 maart 2014

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
Hoofdstuk 2 Handhavingsbeleid.....	7
Inleiding	7
Consequenties handhaven.....	7
Handhavingstappen	9
Hoofdstuk 3 Uitgangspunten en toetsingscriteria	10
Inleiding	10
Definities.....	10
Uitgangspunten onrechtmatig gebruik.....	11
Toetsingscriteria uitgifte structureel groen/reststroken.....	11
Gebruiksmogelijkheden reststroken	12
Verhuur reststroken	12
Hoofdstuk 4 De aanpak	14
Inventarisatie onrechtmatig gebruik	14
Wijkgerichte aanpak	14
Wijkindeling	14
Aanpak onrechtmatig grondgebruik	15
Scenario's	15
De werkwijze.....	15
Hoofdstuk 5 Stappenplan project.....	17
Inleiding	17
Methodiek in de toekomst	17
Bijlage A Toetsingscriteria uitgifte structureel groen/reststroken woonwijken	19
Bijlage B Interne procedure	23
Bijlage C Wijken Valkenswaard.....	24
Bijlage D Verjaring.....	25
Bijlage E Handhaving	30
Bijlage F Handhavingstappen	33
Bijlage G Verklarende woordenlijst.....	34

Leeswijzer

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk is de aanleiding voor het opstellen van dit beleid beschreven.

Hoofdstuk 2. Handhavingsbeleid

Er is aangegeven waarom handhavend wordt opgetreden tegen het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond en waarom er een handhavingsbeleid wordt opgesteld. Ook komen de consequenties van het handhavingsbeleid aan de orde.

Hoofdstuk 3. Uitgangspunten en toetsingscriteria

In dit hoofdstuk zijn de beleidsuitgangspunten en de toetsingscriteria beschreven.

Hoofdstuk 4. De aanpak

In dit hoofdstuk is de aanpak van onrechtmatig grondgebruik beschreven.

Hoofdstuk 5. Stappenplan

In dit hoofdstuk worden de stappen beschreven die doorlopen worden om de aanpak van onrechtmatig grondgebruik uit te voeren.

In de bijlagen zijn de proces- en toetsingsschema's opgenomen en worden de wettelijke kaders nader toegelicht.

Samenvatting

In deze beleidsnota 'aanpak onrechtmatig grondgebruik en verkoop reststroken' in de gemeente Valkenswaard is het beleid vastgelegd dat de gemeente Valkenswaard in de toekomst wil voeren om het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond tegen te gaan. In deze nota wordt ingegaan op de aanleiding en probleemstelling van het onrechtmatig grondgebruik voor de gemeente Valkenswaard, en op nut en noodzaak voor een eenduidig en transparant handhavingsbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op de uitgangspunten en toetsingscriteria voor de verkoop van reststroken. Tot slot wordt de gehanteerde werkwijze en projectmatige aanpak beschreven.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

Op diverse plaatsen in de gemeente Valkenswaard wordt onrechtmatig gebruik gemaakt van gemeentegrond. In de meeste gevallen is deze grond bij de particuliere tuin getrokken. Ook zijn op diverse plaatsen zaken op gemeentegrond geplaatst of is er een uitweg over gemeentegrond aangelegd. Terugvordering van de grond kan problemen opleveren. Indien al vele jaren gebruik wordt gemaakt van de gemeentegrond kan het zijn dat het recht van de gemeente tot terugvordering van de eigendom is verjaard. De consequentie hiervan is dat de gebruiker de eigendom van de grond heeft verkregen, waardoor de gemeente geen aanspraak meer kan maken op de grond. De gemeente verliest hierdoor kapitaal. Indien de gemeente, bijvoorbeeld voor het herinrichten van een wijk, gebruik wil maken van de grond zal deze moeten worden teruggekocht.

Dat in Valkenswaard gronden onrechtmatig worden gebruikt, is bij de gemeente bekend, maar een duidelijk inzicht in de onrechtmatige situaties is er niet. Er is niet veel bekend over het aantal situaties die gelegaliseerd kunnen worden, waar ontruimd zal moeten worden en in welke gevallen sprake is van verjaring. Tegen enkele situaties die geconstateerd zijn, is in het verleden ad hoc opgetreden. Veel gebruikers van grond zijn niet aangeschreven. In sommige situaties is het zelfs zo dat er kan worden gesproken van een passieve gedoogsituatie.

Project Snippergroen (2003-2007)

In de periode van 2003 tot 2007 is er een project snippergroen geweest. Destijds is niet alle gemeentegrond die voor uitgifte in aanmerking kwam in kaart gebracht en actief aangeboden aan bewoners. Ook is toen het onrechtmatig grondgebruik niet in beeld gebracht en getracht hier een oplossing voor te vinden. De aanpak van het onrechtmatig grondgebruik is echter wel een logisch gevolg van het project snippergroen. Bewoners die niet gekocht of gehuurd hebben, maar de grond wel in gebruik hebben, worden op dit moment als het ware beloond. Het scheidt grote ongelijkheid dat er bewoners zijn die snippergroen hebben gekocht of gehuurd, terwijl anderen hetzelfde bereiken zonder ervoor te betalen en er niet op worden aangesproken.

Tegen onrechtmatig grondgebruik dient structureel te worden opgetreden om:

- ongelijkheid tegen te gaan, zodat niet de één zich netjes aan de regels houdt terwijl de ander ongemoeid zijn gang kan gaan;
- te voorkomen dat de gemeente eigendom verliest door verjaring.

Er moet dus niet alleen ad hoc worden opgetreden tegen de onrechtmatige situaties, maar het onrechtmatig grondgebruik moet in de gehele gemeente worden aangepakt. Daarvoor dient eerst geïnventariseerd te worden waar onrechtmatig grond in gebruik is. Om het geconstateerde onrechtmatig grondgebruik vervolgens op een correcte en

eenduidige manier aan te pakken, is een handhavingsbeleid met een stappenplan essentieel.

Op 5 juli 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om opdracht te geven om een plan van aanpak op te stellen dat zich richt op de aanpak van het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond door derden.

Doelstelling

De doelstelling van deze beleidsnota is uitvoering geven aan de taak van de gemeente om te voorkomen dat de gemeente gronden verliest.

Ingevolge artikel 160, lid 4 van de gemeentewet neemt het college, ook alvorens wordt 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.

Hoofdstuk 2 Handhavingsbeleid

Inleiding

Ruimte is schaars en vraagt om een goede invulling. Met de juiste invulling zorgen we voor een goed en aangenaam woon- en leefklimaat. Om dit te realiseren moeten regels en voorschriften worden gerespecteerd. De eigendomsgrenzen – ook die van de gemeente – dienen te worden gerespecteerd. Het waarborgen dat regels worden nageleefd noemen we handhaving. Indien de regels niet worden nageleefd is sprake van een onrechtmatige situatie. Hoe langer wordt gewacht met optreden des te lastiger het handhaven wordt. Indien niet tijdig wordt opgetreden tegen onrechtmatige situaties kan de rechtsvordering op het terugvorderen van eigendom door verjaring verloren gaan. Door het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond kan dus de ruimtelijke kwaliteit blijvend worden aangetast. Er dient dan ook tegen elke overtreding te worden opgetreden.

Consequenties handhaven

Het handhaven is meer dan alleen het optreden tegen een onrechtmatige situatie. Het is een complex proces waaraan eenduidig en transparant beleid ten grondslag moet liggen. Het handhaven vindt plaats op basis van privaatrecht, namelijk het uitoefenen van de rechten die de gemeente heeft als eigenaar van de grond. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bedoeld in artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zorgvuldigheidsbeginsel, detournement de pouvoir¹ en het evenredigheidsbeginsel) zijn op grond van artikel 3:1 Awb van toepassing op privaatrechtelijke rechtshandelingen. Een duidelijk uitgewerkt handhavingsbeleid, waarin bevoegdheden, richtlijnen en prioriteiten zijn opgenomen, biedt een praktische leidraad maar is tevens van belang om te kunnen voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, vooral het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 Awb.

Een vastgesteld handhavingsbeleid heeft de volgende voordelen:

- Het handhaven van een onrechtmatige situatie kan beter worden gemotiveerd. Er kan namelijk naar het handhavingsbeleid worden verwezen.
- Minder risico op een juridische procedure. Als wordt gehandeld volgens een vastgesteld handhavingsbeleid zal minder snel een beroep kunnen worden gedaan op willekeur of handelen in strijd met het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel. De kans op aansprakelijkheidsstelling wegens onrechtmatig handelen, wordt ook kleiner.
- In het handhavingsbeleid kan een wijkgerichte aanpak worden vastgelegd. Ook de personele inzet kan effectiever worden gemaakt waardoor de werklust kan worden beheerst. Er kan doelgericht en doeltreffend worden opgetreden.

¹ Detournement de pouvoir: het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

- Gepubliceerd beleid biedt de burger duidelijkheid (rechtszekerheidsbeginsel), wat een politiek en maatschappelijk draagvlak voor handhaving creëert.
- Uitvoeren van duidelijk omschreven beleid draagt bij aan de geloofwaardigheid van de gemeente. Wanneer niet of nauwelijks wordt opgetreden, verliest de gemeente haar geloofwaardigheid en zal er meer onrechtmatig gebruik worden gemaakt van gemeenteground.
- Consistent en consequent uitgevoerd handhavingsbeleid werkt preventief. Verwacht mag worden dat minder onrechtmatige situaties zullen ontstaan.

Een vastgesteld beleid heeft de volgende nadelen:

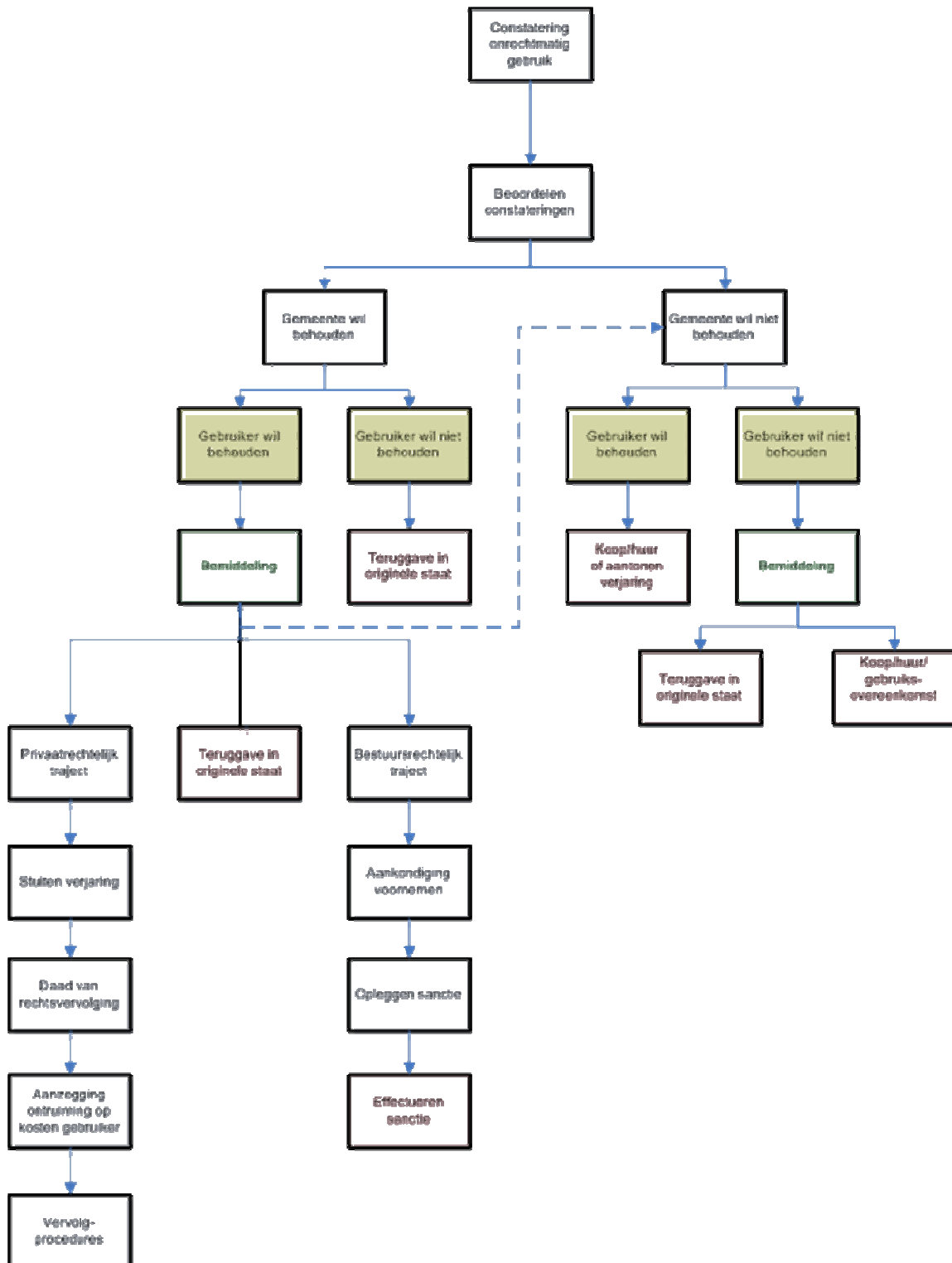
- Hoge voorbereidingskosten; hier tegenover staan extra inkomsten.
- Blijvende controle op het naleven van de beleidsregels; de beleidsregels worden gekoppeld aan de BGT+ kaart (Basisregistratie Grootchalige Topografie).

De implementatie van het handhavingsbeleid zal in het begin veel inspanning vergen, die gezien moet worden als een investering in de toekomst. Het terugverdienen van de investering is moeilijk te kwantificeren, maar zal vooral zichtbaar zijn in het behoud en vergroten van eigen vermogen.

Handhavingstappen

De gemeente heeft verschillende mogelijkheden om te handhaven. Privaatrechtelijk publiekrechtelijk en bestuursrechtelijk. Zie onderstaand schema voor de diverse scenario's. In bijlage E worden de diverse vormen uitgelegd.

In het scenario dat de gemeente de grond wil behouden, geniet de privaatrechtelijke aanpak sterk de voorkeur. Het handhaven heeft als doel het terugvorderen van eigendom en het voorkomen van het verlies van eigendom door verjaring.



Hoofdstuk 3 Uitgangspunten en toetsingscriteria

Inleiding

Tegelijk met de aanpak van het onrechtmatig grondgebruik worden zogenaamde reststroken (voorheen "snippergroen" genoemd) verkocht. Reststroken zijn stroken grond die aan de voor-, zij-, of achterkant van een woonperceel liggen, die qua doelstelling niet onder structureel groen vallen en die in eigendom zijn van de gemeente. Bewoners kunnen een verzoek doen tot aankoop van reststroken. Uiteraard moeten deze stroken grond aan bepaalde voorwaarden voldoen om verkocht te kunnen worden.

Definities

In deze beleidsnota wordt een onderscheid gemaakt tussen structureel groen en reststroken. In deze paragraaf worden deze twee definities toegelicht.

Structureel groen

Onder structureel groen wordt verstaan die openbare groenstroken die een bijdrage leveren aan de ruimtelijke structuur van een gebied zoals aangegeven in het bestemmingsplan. Het is bepalend voor de stedenbouwkundige structuur van een wijk. Dit groen is beeldbepalend groen. Handhaven van dit groen is van belang voor het aanzien en de kwaliteit van het woon- en leefmilieu. Structureel groen is een verzamelnaam voor openbaar groen ten behoeve van:

- natuur (verblijfs- of verbindingsfunctie voor flora en fauna)
- verkeersgeleiding
- beeldkwaliteit
- aankleding openbare ruimte (gebouwen, terreinen)
- recreatie (spelen, fietsen, wandelen).

Reststroken

Onder reststroken wordt verstaan 'kleine' groenstroken die qua doelstelling niet onder structureel groen vallen en die eigendom zijn van de gemeente.

Deze groenstroken maken geen deel uit van het straatprofiel of totaalbeeld. De groenstroken vormen geen verkeersgeleiding. Niet-structurele of reststroken kunnen worden afgestoten zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Reststroken ontstaan meestal door herinrichting van een gebied of door nalatig onderhoud. Reststroken worden pas als zodanig gedefinieerd na een onderzoek naar mogelijkheden voor uitgeefbaarheid. Reststroken hebben meestal de bestemming groen, verkeer of tuin, maar nimmer de bestemming woondoeleinden.

In de praktijk kan het voorkomen dat een strook grond is ingericht als openbaar groen maar door de mate van onderhoud of het gebrek aan een gevoelsmatige openbare functie alsnog als reststroken worden bestempeld. In een dergelijk geval wordt regelmatig door inwoners van de gemeente een aanvraag gedaan voor het kopen of

huren van de betreffende grond. De gemeente bepaalt dan of ze met de aanvraag instemt of deze afwijst.

Uitgangspunten onrechtmatig gebruik

In alle gevallen van het onrechtmatig grondgebruik wordt eerst bekeken of legalisatie (uitgifte in de vorm van verkoop) mogelijk is.

Hierbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Verkoop vindt alleen plaats als daartegen geen inhoudelijke bezwaren zijn;
- Verkoop geniet sterk de voorkeur boven een verhuurovereenkomst;
- Verkoop primair aan eigenaren van aangrenzende percelen.

Legalisatie wordt dus als uitgangspunt genomen. Als legalisatie niet mogelijk is, zal er worden gehandhaafd. Geconstateerde onrechtmatige gevallen kunnen in aanmerking komen voor uitgifte mits wordt voldaan aan de uitgiftevoorwaarden.

Indien tot verkoop wordt overgegaan geschiedt dat tegen 25% van de prijs voor woningbouwgrond, conform het raadsbesluit van 19 december 2013. Bij verkoop gelden voorts de door de raad vastgestelde "Algemene Verkoopvoorwaarden 2006". Voor reststroken groter dan 200 m² wordt een taxatie verricht.

Volgens het besluit van het college d.d. 11 juni 2013 is betaling in termijnen mogelijk. De koopsom wordt in termijnen betaald, waarbij de eigendom pas overgaat nadat de volledige koopsom is betaald. De koopsom kan in maximaal 5 jaarlijkse gelijke termijnen worden betaald mits de totale koopsom hoger is dan € 1.900,00 (20 m² a € 95,00), als volgt:

Oppervlakte groter dan	Koopsom hoger dan	Aantal termijnen maximaal
> 20 m ²	€ 1900,00	2
> 35 m ²	€ 3325,00	3
> 50 m ²	€ 4750,00	4
> 75 m ²	€ 7125,00	5

De laatste termijn loopt via de notaris, bij de akte van levering. De grond kan in gebruik worden genomen zodra de koopovereenkomst is getekend.

Het is van belang dat de procedures die nodig zijn bij uitgifte van gemeentegrond goed worden doorlopen. De hierbij te volgen procedure is opgenomen in bijlage B.

Toetsingscriteria uitgifte structureel groen/reststroken

De gemeente kan gronden niet willekeurig uitgeven. Hiervoor heeft de raad vooraf criteria opgesteld in het "Beleid Snippergroen". In het beleid worden verschillende afwegingen gemaakt op basis van vier categorieën te weten groenstructuur, juridisch, verkeerstechnisch en bestemmingsplanmatig.

Bij elke categorie is een aantal beoordelingscriteria opgesteld. Elke aanvraag wordt beoordeeld aan de hand van deze criteria. Bij onrechtmatig in gebruik genomen grond worden dezelfde beoordelingscriteria gehanteerd. De uitwerking van de beoordelingscriteria is in bijlage A opgenomen.

Gebruiksmogelijkheden reststroken

Indien een reststrook is gekocht, wil de nieuwe (potentiële) eigenaar weten welke gebruiksmogelijkheden er zijn voor het betreffende perceel.

Hierbij zijn twee aspecten van belang:

- gebruiksmogelijkheden op grond van het bestemmingsplan;
- bouwmogelijkheden op grond van het bestemmingsplan.

Gebruiksmogelijkheden op grond van het bestemmingsplan

Als er vragen rijzen over de gebruiksmogelijkheden is het vigerende bestemmingsplan daarin het leidende kader. Zowel geconstateerd onrechtmatig gebruik als verzoeken om toekomstig gebruik worden getoetst aan het vigerende bestemmingsplan. Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is in bijlage 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) onder bepaalde omstandigheden een direct uit de wet voortvloeiend gebruik mogelijk. In een dergelijk geval is toetsing aan het bestemmingsplan niet aan de orde.

Bouwmogelijkheden

De bouwmogelijkheden worden grotendeels door het bestemmingsplan bepaald, tenzij vergunningvrij bouwen op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) aan de orde is.

Verhuur reststroken

Na de constatering van onrechtmatig grondgebruik zal altijd eerst, aan de hand van de toetsingscriteria, nagegaan worden of de onrechtmatige situatie kan worden gelegaliseerd door verkoop van de grond aan de gebruiker.

Een laatste mogelijkheid is het verhuren van de grond. Aan verhuur zitten de volgende nadelen:

- jaarlijks terugkerende administratie;
- jaarlijks innen van de huur + indexering;
- bijhouden van mutaties in de eigendomssituatie;
- onderhoud van bomen blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente; het betreden van het perceel door de gemeente is in de huurovereenkomst geregeld, maar kan in de praktijk lastig zijn.

Daarnaast is een nadeel van verhuur dat het vaak van tijdelijke aard is. De huur kan worden opgezegd, waarna de gemeente het onderhoud van de grond weer voor haar rekening moet nemen. Vaak is eerst omvorming/opschoning nodig.

Indien een gebruiker met gegronde redenen niet tot het kopen van de grond over kan gaan, maar het gebruik wel wil legaliseren, zal worden nagegaan of de grond te huur kan worden aangeboden.

Redenen om over te gaan tot het sluiten van een huurovereenkomst, in plaats van een koopovereenkomst, kunnen bijvoorbeeld zijn:

- De gemeente heeft de grond op termijn zelf nodig.
- Er liggen kabels en leidingen die in gemeentegrond moeten blijven liggen.

Dit zijn slechts voorbeelden waarbij een huurovereenkomst kan worden gesloten. Elke situatie zal op zich moeten worden beoordeeld. Indien een huurovereenkomst wordt gesloten met de huidige gebruiker van de grond dan zal deze worden aangegaan tegen een huurprijs die is afgeleid van de geldende verkoopprijs (dit is 3,5% van de verkoopprijs). Als de huurder geen gebruik meer maakt van de grond en de grond door een derde in gebruik is genomen, zal de situatie opnieuw worden beoordeeld. Het gebruik van gemeentegrond door de nieuwe gebruiker zal dan als een regulier verzoek voor gebruik van gemeentegrond worden behandeld. Hierbij is het tevens het meest wenselijk om de grond te verkopen.

Bruikleenovereenkomst

In uitzonderlijke gevallen, ter beoordeling aan de gemeente, kan een gebruiksovereenkomst of bruikleenovereenkomst worden gesloten. De bruikleenovereenkomst heeft een tijdelijk karakter, de zogenaamde uitsterfconstructie. In de bruikleenovereenkomst wordt vastgelegd dat de grond van de gemeente is en dat de gebruiker de grond mag gebruiken zolang hij of zij bewoner is van de woning waarbij de grond betrokken is. Hierbij valt te denken aan oudere bewoners die de grond al heel lang in gebruik hebben en de grond (vanwege hun leeftijd) niet meer willen huren of kopen. Ontruimen van de grond heeft vaak grote impact die ongewenst is. Bij beëindiging van de bruikleenovereenkomst gaat de gemeente in overleg met de nieuwe bewoner over verhuur, verkoop of ontruiming van de grond.

Ontruiming

Indien men geen koop- of huurovereenkomst wil sluiten, dan vordert de gemeente de grond terug en zal deze ontruimd moeten worden. Het gebruik zonder dat daarbij enige afspraak gemaakt is, kan in geen geval gecontinueerd en geaccepteerd worden. Indien de gebruikers niet zelf tot ontruiming overgaan, zal dit door de gemeente gebeuren op kosten van de gebruikers.

Hoofdstuk 4 De aanpak

Inventarisatie onrechtmatig gebruik

Om niet alleen in incidentele situaties, maar tegen alle onrechtmatige situaties op te treden dient op gestructureerde wijze te worden geïnventariseerd. De hele gemeente zal doorlopen moeten worden om al het onrechtmatig grondgebruik in kaart te brengen. Er dient op structurele wijze gecontroleerd te worden met als doel een totaalbeeld van de problematiek te krijgen. Voor de constatering van onrechtmatig grondgebruik dienen, voor een goede aanpak, de juiste gegevens bij de constatering te worden ingewonnen. Er moet onderzocht en vastgelegd worden wie de onrechtmatige grondgebruiker is, wat, waar, hoeveel, waarom, waarvoor en sinds wanneer de gemeentegrond wordt gebruikt. De reden waarom men grond in gebruik heeft, kan in bepaalde situaties van belang zijn. Bij het kijken naar een mogelijke legalisatie van het grondgebruik zal de reden van het gebruik meegenomen worden in de overweging. De termijn van gebruik -sinds wanneer de grond in gebruik is- is eveneens van groot belang. Indien men al gedurende lange termijn gebruik (als zijnde bezit) maakt van de grond kan sprake zijn van verjaring. Hierdoor kan de gebruiker de eigendom van de grond of een recht daarop verkrijgen.

Wijkgerichte aanpak

De uitvoering van het beleid vindt projectmatig plaats op basis van een wijkgerichte indeling.

De voordelen van een wijkgerichte aanpak zijn:

- de werkzaamheden blijven overzichtelijk en hanteerbaar;
- bewoners zien dat in hun wijk iedereen op dezelfde manier wordt benaderd en behandeld.

Goede communicatie bij aanvang en gedurende het project is van groot belang om onnodige weerstand bij inwoners te voorkomen.

Wijkindeling

De aanpak is wijkgericht volgens de wijkindeling die de wijkcoördinatoren hanteren, te weten Hoge Akkers, Geenhoven, Valkenswaard overig, Dommelen, Borkel en Schaft en Buitengebied. in bijlage C. is deze wijkindeling op kaart aangegeven. Vanwege de grootte van de wijken Dommelen en Valkenswaard overig, kan de volgende subwijkindeling worden gehanteerd:

Valkenswaard overig:

- Centrum
- Kerkakkers
- 't Gegraaf
- Turfberg-Noord
- Turfberg-Zuid
- Schaapsloop

Dommelen:

- Oud-Dommelen
- Agnetendal
- Brouwershof
- Keersopperbeemden
- Schepelweijen

Zodra de meeste situaties in een wijk opgelost zijn, kan worden begonnen aan de volgende wijk.

Aanpak onrechtmatig grondgebruik

Traditioneel wordt onrechtmatig gebruik van gemeentegrond aangepakt via het privaatrecht of bestuursrecht. De gemeente Valkenswaard wil de aanpak zoveel mogelijk via privaatrecht regelen en onnodige weerstand voorkomen.

Vanaf de start van het traject wordt gewerkt met communicatie en bemiddeling in plaats van procedures. Mocht dit niet leiden tot het gewenste resultaat dan worden daarna juridische procedures ingezet.

Scenario's

Bij de aanpak van onrechtmatig grondgebruik kunnen zich diverse situaties voordoen. Zie hiervoor het schema op pagina 9.

Uitgangspunt is dat de afwegingscriteria (bijlage A) worden gebruikt om te bepalen welke grond de gemeente wil behouden, welke grond voor koop of verhuur in aanmerking komt en welke grond voor eventueel tijdelijk gebruik in aanmerking komt.

Op perceelsniveau wordt bepaald of de grond al dan niet voor uitgifte in aanmerking komt. In eerste instantie wordt getracht om met de gebruiker tot overeenstemming te komen over het vervolg. Afhankelijk van de resultaten (koop-huur-teruggave) daarvan ontstaan er verschillende scenario's.

Bij aanvang van het project in een bepaald gedeelte van de gemeente worden gebruikers in de gelegenheid gesteld te melden dat er mogelijk sprake is van onrechtmatig gebruik. Deze gevallen worden in de verdere aanpak behandeld als reguliere verzoeken om grond te kopen.

De werkwijze

In deze paragraaf gaan we in op de aanpak voor bemiddeling, de communicatie en de afronding en evaluatie.

Bemiddeling

Na de fysieke inventarisatie worden de gebruikers individueel benaderd. Getracht wordt in een gesprek bij de bewoners thuis uitleg te geven over de gedane constatering en de daarmee samenhangende consequenties. Al snel is dan duidelijk dat er geen conflictsituatie ontstaat omdat er sprake is van koop, huur of teruglevering van de grond aan de gemeente. Steeds zal getracht worden om in gesprek te blijven met de inwoners om een juridische procedure te voorkomen.

Mocht uiteindelijk toch een juridisch traject (privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk) opgestart worden dan worden inwoners nogmaals benaderd voor een gesprek thuis.

Privaatrecht

Als er geen overeenstemming kan worden bereikt of de gebruiker een beroep doet op verjaring, wordt gebruik gemaakt van privaatrecht. Hiervoor wordt aan de onrechtmatige gebruiker een aanmaning verzonden en een rapportage opgesteld. In de rapportage wordt aangegeven in hoeverre verjaring aannemelijk is aan de hand van bewijzen die door de gebruiker moeten worden aangereikt. Hierna wordt het traject (met dossier) zo nodig overgedragen aan de huisadvocaat van de gemeente. Indien verjaring aannemelijk is, kan verjaring worden erkend en wordt de betreffende burger verzocht mee te werken aan een akte van verjaring en inschrijving daarvan in de openbare registers (is niet verplicht).

Bestuursrecht

Als de communicatie en bemiddeling niet tot het gewenste resultaat leiden, kan eventueel gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke instrumenten (APV, bestemmingsplan).

Afronding en evaluatie

Als een project/wijk is afgerond, wordt een eindrapportage opgesteld waarin de resultaten zijn verwoord. Hierbij wordt het project tevens geëvalueerd. Tussentijds worden de voortgang en resultaten bijgehouden. Indien dat nodig mocht zijn, zal deze beleidsnota op basis van ervaring in de praktijk worden bijgesteld.

Communicatie

Het hiervoor geschetste proces wordt ondersteund met een afzonderlijk communicatietraject gedurende de gehele looptijd. Vanaf het eerste moment moet het voor de bewoners duidelijk zijn dat er geen heksenjacht wordt uitgevoerd op onrechtmatig grondgebruik maar dat de gemeente een probleem aan wil pakken. Bij de start van de uitvoering worden de betrokkenen geïnformeerd over het project en de gemeentelijke uitgangspunten. Gebruikers worden uitgenodigd om in overleg met de gemeente te treden over het onrechtmatig gebruik.

Gedurende de looptijd van het project worden betrokkenen regelmatig via de pers geïnformeerd over de voortgang.

Hoofdstuk 5 Stappenplan project

Inleiding

De uitvoering van het beleid vindt projectmatig plaats op basis van een wijkgerichte indeling. De volgende stappen worden per project doorlopen:

1. Fysieke inventarisatie

Alle geïnventariseerde onrechtmatige situaties worden fysiek gecontroleerd. Ieder geval wordt getoetst aan de criteria zoals die zijn genoemd in bijlage A. Grensgevallen worden besproken in een ambtelijk toetsingsteam.

2. Voorlichtingsbijeenkomsten / communicatie

Start van de uitvoering vindt plaats met een voorlichtingsbijeenkomst in de betreffende wijk voor de betrokken bewoners. In deze bijeenkomst wordt het project toegelicht. Hierbij kunnen potentiële kopers zich melden en kunnen ze eventueel verzoeken om de situatie te legaliseren middels koop of huur van de grond. De start van het project wordt ook bekend gemaakt in de Kempener Koerier en op de website van de gemeente.

3. Keukentafelgesprekken

Hierbij wordt zoveel mogelijk getracht om in gesprek te komen met de gebruikers. Er wordt gebruik gemaakt van zogenaamde keukentafelgesprekken. Dit betekent dat zoveel mogelijk gesprekken bij de mensen thuis gevoerd worden. Bewoners voelen zich veilig en zijn eerder geneigd om tot een overeenkomst met de gemeente te komen.

4. Sluiten overeenkomst

Als er overeenstemming kan worden bereikt met de verzoeker/gebruiker wordt dit verder afgewerkt en een koop- of huurovereenkomst gesloten. De te gebruiken huur- en koopovereenkomsten zijn de door het college vastgestelde standaard overeenkomsten. De levering bij verkoop vindt plaats via de notaris. Zo nodig worden aan de overeenkomst aanvullende voorwaarden verbonden zoals een groene afscheiding of boom behouden. Als de gemeente niet wil overgaan tot uitgifte, wordt de verzoeker daarover geïnformeerd. Als er sprake is van onrechtmatig gebruik van de grond moet in dat geval het gebruik worden beëindigd.

Methodiek in de toekomst

Vanaf het moment dat het totaalproject is afgerond zal 'nieuw' geconstateerd grondgebruik direct worden aangepakt. Dit zal ook gebeuren nadat de hele gemeente is gecontroleerd. De grondgebruiker zal worden gewezen op het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond. De onrechtmatige situatie zal op de in deze beleidsnota omschreven wijze worden aangepakt en opgeheven. Nadat de gemeente helemaal is gecontroleerd, zal eens per vijf jaar de hele gemeente opnieuw gecontroleerd worden zodat

onopgemerkte situaties wederom worden aangepakt. De aanpak van nieuw geconstateerd grondgebruik zal gelijk zijn aan de in deze beleidsnota beschreven methode. Na de algehele inventarisatie en met de vijfjaarlijkse nacontrole zal in de toekomst van verlies van eigendommen door verjaring nagenoeg geen sprake meer kunnen zijn.

Bijlage A Toetsingscriteria uitgifte structureel groen/reststroken woonwijken

Categorie 1: Groenstructuur afwegingen

Deze afwegingen hebben betrekking op de groenvoorzieningen. De gemeente wil voorkomen dat uitgifte van openbaar groen/reststroken de duurzame groenstructuur aantast. De aanwezigheid van een goede groenstructuur is van belang voor de aantrekkelijkheid van de woonomgeving.

Gemeentegronden vervullen veelal een openbare functie in een wijk. Openbare ruimten kunnen zich op verschillende manieren uiten, enkele voorbeelden zijn hier gegeven:

- Een groen uitzicht vanuit een woning;
- Een plantsoen ter verfraaiing van het straatbeeld;
- Een park om een wandeling te maken/de hond uit te laten;
- Het creëren van een gevoel van ruimtelijkheid.

Het groen wordt veelal aangelegd om een structuur te creëren waarbij er naar een evenwicht wordt gezocht tussen groenvoorzieningen en bebouwing. Binnen de groenstructuur vormen bomen een belangrijk onderdeel. Een aantal bomen valt onder de noemer "beschermwaardig". Dit zijn bijzondere, waardevolle of monumentale bomen.

Categorie 2: Juridische afwegingen

Deze afwegingen hebben betrekking op de eigendomsverhoudingen die van toepassing kunnen zijn. Het kan voorkomen dat er in openbaar groen/reststroken kabels en leidingen zijn gelegen of riolering. Deze moeten toegankelijk zijn voor onderhoud en daarom wordt deze grond bij voorkeur niet verkocht.

Openbaar groen/reststrook kan ook een toegang zijn tot een achterliggend perceel. Als dat het geval is, kan er alleen worden uitgegeven met een beperkend recht zoals een erfdiensbaarheid. Een andere voorwaarde voor uitgifte is een directe verbinding tussen het woonperceel en het openbaar groen/reststrook. Deze voorwaarde wordt gesteld om versnippering van eigendommen te vermijden en om een rustig straatbeeld te creëren.

Een aanvrager die huurder is van een woning kan, ter voorkoming van versnipperd eigendom, nooit een groen-/reststrook kopen. Een huurovereenkomst kan wel een optie zijn. Als een groen-/reststrook al is verhuurd, kan deze alleen in gebruik worden gegeven of verkocht worden aan een andere aanvrager als de huidige huurder daarmee instemt. Indien een verhuurde groen-/reststrook in aanmerking komt voor verkoop gaat het eerste recht tot koop naar de huidige huurder van dat perceel. Verkoop is hierbij alleen aan de orde als de huidige huurder van de reststrook tevens eigenaar van het naastgelegen perceel is.

Categorie 3: Verkeerstechnische afwegingen

Openbare wegen inclusief fiets- en voetpaden, bermen, sloten en groene bufferzones zijn veelal eigendom van de gemeente. Bermen, sloten en groene buffers worden onder de noemer weggebonden groen geplaatst. Ze vervullen geen verkeersfunctie, maar zijn bepalend voor de beeldkwaliteit van de openbare ruimte.

De verkoop van openbaar groen/reststroken nabij de openbare weg kan de verkeersveiligheid aantasten. De mogelijkheid bestaat dat er dicht op de weg, bijvoorbeeld op een straathoek, een hoge schutting wordt geplaatst. Hierdoor neemt het overzicht voor het verkeer af. In de overeenkomsten kunnen daarvoor beperkende voorwaarden worden gesteld.

Een strook grond naast een sloot of vijver wordt gebruikt als schouwpad voor werkverkeer, ten behoeve van het onderhoud van de waterkanten. Deze stroken hebben een belangrijke onderhoudsfunctie. Bovendien kan een strook grond naast een sloot als waterbufferzone dienen. Deze grond wordt dan niet of onder voorwaarden verkocht.

Categorie 4: Bestemmingsplanmatige afwegingen

De bestemmingsplanmatige afwegingen worden allereerst gemaakt op basis van de huidige bestemming van de groen-/reststrook, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre na verkoop een ander gebruik legaliseerbaar is. Daarnaast is het van belang om rekening te houden met de toekomstige bestemming van een groen-/reststrook. De gemeente kan toekomstplannen met een groen-/reststrook hebben die verkoop ongewenst maakt.

Criteria en uitgifte mogelijkheden

Alle afwegingen die in de voorgaande paragrafen gemaakt zijn, kunnen samengevoegd worden tot een aantal beoordelingscriteria. Deze criteria zijn schematisch weergegeven in tabel A.1. Indien het criterium van toepassing is op de aanvraag, staat in vervolg kolommen welke vorm van uitgifte mogelijk is.

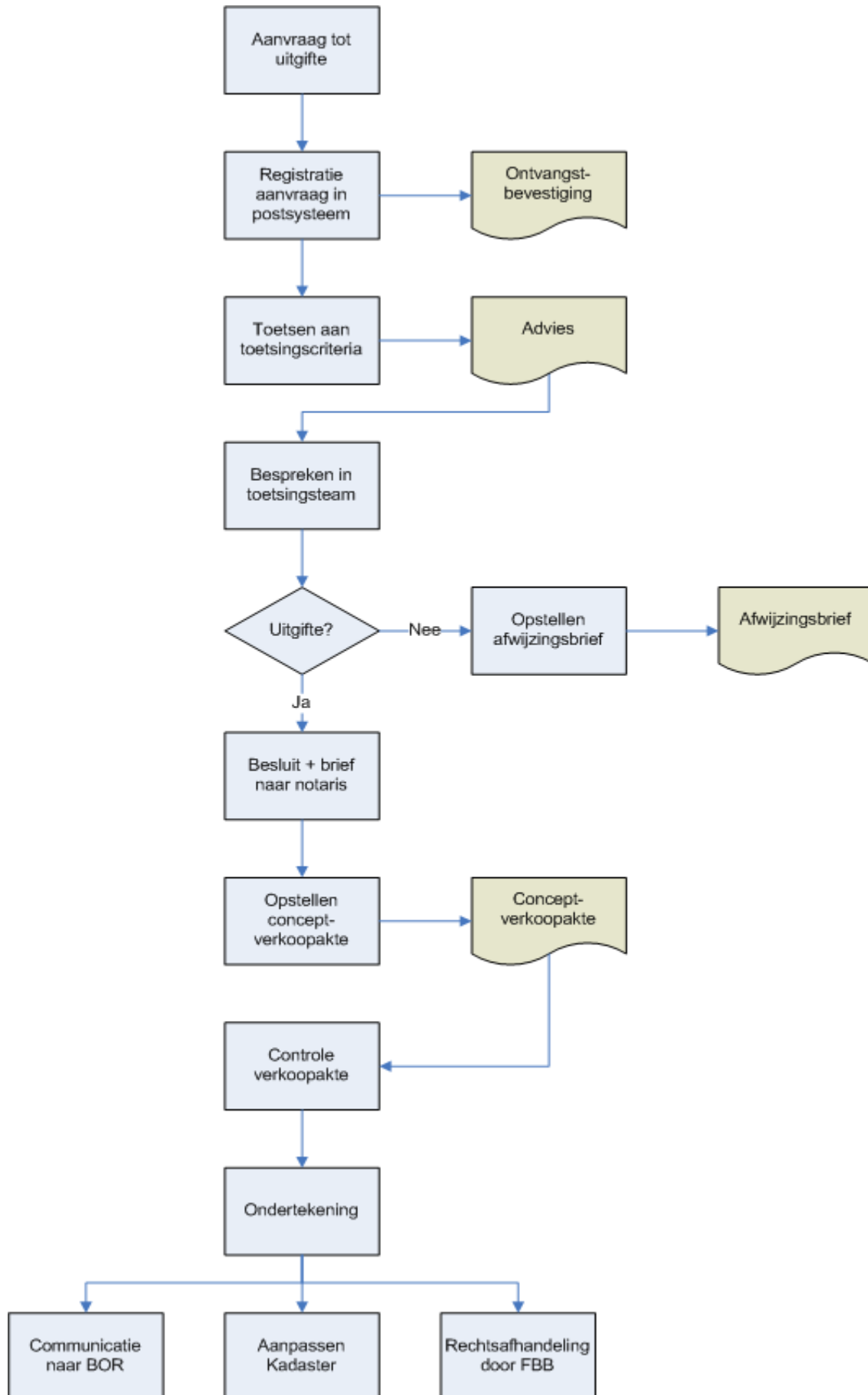
Tabel A.1

	A1 Toetsingscriteria groen-/reststroken woonwijken	Van toepassing?	Uitgifte mogelijkheid		
			Koop	huur	Geen uitgifte
1. Groen criteria					
1.1	De reststrook heeft een duidelijk zichtbare of gevoelsmatige publieke functie				
1.2	De reststrook maakt deel uit van een structuurbepalende groenvoorziening in de omgeving				
1.3	Uitgifte van de strook leidt tot versnippering van het groen				
1.4	In de strook staat, in of binnen 1 meter van de kroonprojectie, een beschermwaardige boom				
1.5	Verkoop van de strook leidt tot een <u>ongewenste</u> kanteelsituatie				
1.6	De groenstrook heeft een hoge ecologische waarde				
1.7	Aankleding openbare ruimte				
1.8	Bijzondere omstandigheden				
2. Juridische criteria					
2.1	Er zijn kabels of leidingen gelegen in de strook				
2.2	Door uitgifte zijn één of meerdere percelen niet meer toegankelijk				
2.3	De strook grenst niet direct aan het perceel waaraan het toekomt				
2.4	De aanvrager is huurder van het perceel waaraan de strook wordt toegevoegd				
2.5	De strook wordt al door een andere persoon gehuurd				
3. Verkeerstechnische criteria					
3.1	Het groen maakt deel uit van verkeersgroen en is beeldbepalend				
3.2	Uitgifte kan leiden tot verkeersonveilige situaties				
3.3	De strook is gelegen langs openbaar water of weg en wordt als werkpad gebruikt				
3.4	Uitgifte kan leiden tot sociaal onveilige situaties of tot het gevoel daarvan				
4. Bestemmingsplanmatige criteria					
4.1	Uitgifte kan leiden tot een negatieve beïnvloeding van toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden				
4.2.	De strook maakt deel uit van een te exploiteren stuk grond				
4.3	Bestemmingsplan staat gebruik niet toe				

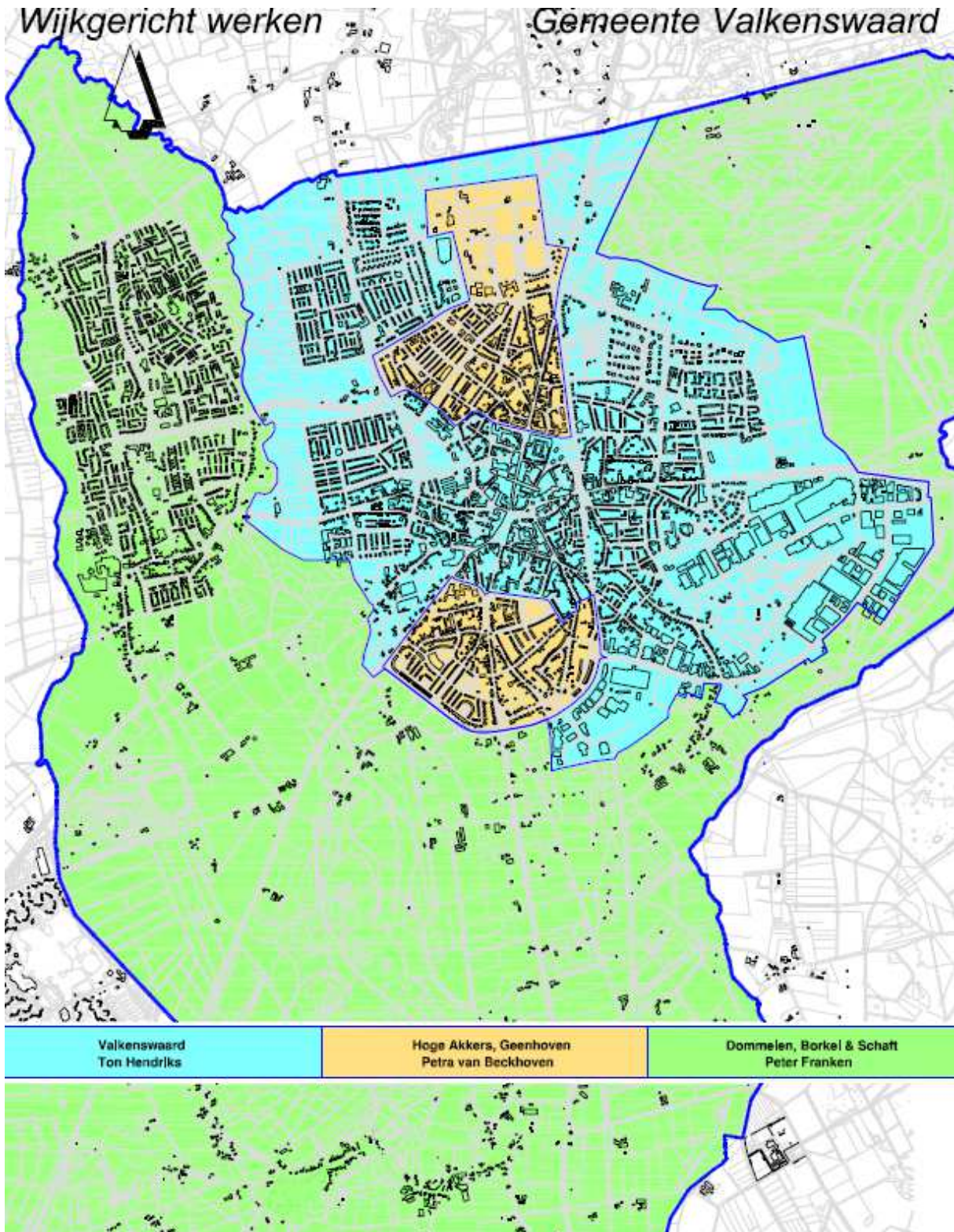
Herziening bestemmingsplan

In de koopovereenkomsten voor groenstroken wordt zo nodig opgenomen dat de bestemming van de grond wordt aangepast met een concrete bestemming bij de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan.

Bijlage B Interne procedure



Bijlage C Wijken Valkenswaard



Bijlage D Verjaring

Als na toetsing blijkt dat het onrechtmatige grondgebruik niet kan worden gelegaliseerd zal de onrechtmatige situatie moeten worden "gehandhaafd". Hierbij moeten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen. Bij zeer langdurig gebruik, dat gedoogd is, of waarbij door de gemeente in het verleden (ambtelijk) toezeggingen zijn gedaan, moet met de te ondernemen stappen rekening worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.). Zoals eerder is aangegeven, dient te worden voorkomen dat betrokkenen door verjaring eigenaar worden van gemeentelijke gronden. Betrokkenen krijgen in het kader van het project van de gemeente te horen dat ze zonder toestemming gebruik maken van gemeentegrond en dat ze, voor zover dat mogelijk is op grond van de hiervoor genoemde criteria, de strook grond mogen kopen voor een bepaald bedrag. Een te verwachten reactie is dat door burgers een beroep wordt gedaan op verjaring en dat zij door verjaring ook eigenaar zijn geworden van de grond. De gemeente zal dit beroep beoordelen en een standpunt innemen.

Van verkrijging van eigendom door verjaring is niet zo snel sprake als men zou verwachten. Vooral het verschil tussen bezit en houderschap is van belang voor de beoordeling of sprake is van verjaring. Indien enkel sprake is van gebruik van een stuk grond kan men niet door verjaring eigenaar worden. Gebruik verjaart niet. Ter verduidelijking volgt hierna een uiteenzetting van wat de wet, literatuur en wetgeving zegt over verjaring, voor zover van belang in het kader van deze beleidsnota.

1. Verschil bezit en houderschap

Zoals gezegd kan alleen de bezitter door verjaring eigenaar worden van een stuk grond. De houder kan dat niet.

Onder bezit wordt verstaan het houden van een zaak voor zichzelf (artikel 3:107 BW). De bezitter is diegene die de feitelijke macht uitoefent over de zaak. Een houder houdt een goed voor een ander en niet voor zichzelf. Houderschap kan vele vormen aannemen: gebruik, bruikleen, huur, pacht etc. . Houderschap kan zichzelf ook niet spontaan omzetten in bezit. Eenmaal houder, altijd houder, dat bepaalt artikel 3:111 BW. Huurder of gebruiker (bruikleen) kan dus ook geen bezitter worden.

Of sprake is van bezit of van houderschap wordt, aldus artikel 3:108 BW, beoordeeld naar verkeersopvatting, onder meer op grond van uiterlijke feiten. Uit rechtspraak komt de volgende tendens naar voren.

Bezit moet ondubbelzinnig zijn. Bezit is dubbelzinnig, indien bezitsdaden verschillend geïnterpreteerd kunnen worden, indien de uiterlijke feiten evenzeer kunnen duiden op een gebruik van de grond als eigenaar als op een gebruik in andere hoedanigheid, bijvoorbeeld als huurder of gebruiker.

Met betrekking tot onroerende zaken wordt niet spoedig aangenomen dat iemand bezitter is. Noodzakelijk is dat de bezitter zich gedraagt alsof hij eigenaar is terwijl daarnaast duidelijk moet zijn dat de macht van de oorspronkelijke bezitter over de zaak is geëindigd. De oorspronkelijke bezitter moet uit de machtsuitoefening kunnen afleiden, dat de inbezitnemer pretendeert eigenaar te zijn en dat hij daarom tijdig maatregelen moet nemen om de inbreuk op zijn recht te beëindigen. De eigendomspretentie moet naar buiten blijken. Daarvan kan sprake zijn als het terrein is afgesloten door middel van een ondoordringbare haag of een hekwerk. In dat geval is de grond niet meer vanaf elders voor derden bereikbaar.

Ook indien de strook een geheel is gaan vormen met de tuin en niet meer vanaf elders bereikbaar is vanwege een ondoordringbare afscheiding, hoeft geen sprake te zijn van bezit. Indien de afscheiding enkel is geplaatst om bijvoorbeeld overlast tegen te gaan (en niet om de erfgrens aan te geven), kan men niet spreken van een bezitspretentie. De afscheiding is dan niet geplaatst om tegenover derden duidelijk te maken dat men eigenaar is. De feiten en omstandigheden moeten ondubbelzinnig wijzen op de pretentie van eigendom.

Handelingen zoals het gebruiken en onderhouden van een perceel grond, het beplanten daarvan, het enkel plaatsen van een schuurtje, het aanleggen van bestrating worden niet gezien als bezitsdaden waaruit naar verkeersopvatting een eigendomspretentie kan worden afgeleid.

2. Verkrijgende verjaring (acquisitieve verjaring)

Volgens artikel 3:99 BW verkrijgt een bezitter te goeder trouw het eigendom van een stuk grond door een onafgebroken bezit van 10 jaren.

Een bezitter is te goeder trouw indien hij zich als rechthebbende beschouwt en zich ook redelijkerwijs als zodanig mag beschouwen (artikel 3:118 BW). Voor goede trouw is het noodzakelijk dat voldoende zorg is betracht om een onjuiste voorstelling van zaken te voorkomen. Omdat uit het enkele raadplegen van de kadastrale gegevens blijkt dat de gemeente eigenaar is van de grond, zal een beroep op bezit te goeder trouw niet snel slagen (artikelen 3:11 en 3:23 BW).

Het bezit moet gedurende de 10 jaren onafgebroken zijn. Indien een bezitter bij aanvang van het bezit niet te goeder trouw was maar pas op een later moment begint de termijn voor verkrijgende verjaring pas vanaf dat latere moment te lopen. Het bekende voorbeeld hierbij is het geval dat bij levering van een onroerende zaak het bezit al voor de inschrijving feitelijk wordt overgedragen. Pas na de inschrijving in de openbare registers is de bezitter te goeder trouw. De bezitter weet, zolang de inschrijving nog niet heeft plaatsgevonden, dat hij formeel nog geen eigenaar is.

Alleen indien sprake is van bezit kan men door verjaring het eigendom verkrijgen van een goed. De bezitter wordt overigens van rechtswege eigenaar na voltooiing van de verjaringstermijn. Er hoeft geen beroep op te worden gedaan of overdracht plaats te vinden. De verkrijging kan men inschrijven in de openbare registers (artikel 3:17 BW) maar dat is geen verplichting.

3. Bevrijdende verjaring (extinctieve verjaring)

Naast verkrijgende verjaring bestaat ook de mogelijkheid van verkrijging van een stuk grond door bevrijdende verjaring. Met deze vorm krijgt de gemeente het meest te maken.

Artikel 3:105 BW bepaalt dat hij die een goed bezit op het tijdstip waarop de rechtsoverdracht strekkende tot beëindiging van het bezit wordt voltooid, dat goed verkrijgt, ook al was zijn bezit niet te goeder trouw. De verjaringstermijn is 20 jaren. Meestal gaat het om de rechtsoverdracht revindicatie (de eigenaar kan de strook grond teruggeisen). Als de eigenaar dat niet binnen 20 jaren doet dan verliest hij zijn eigendom en verkrijgt de bezitter het eigendom. De bezitter wordt ook eigenaar als hij te kwader trouw was.

4. Aanvang verjaringstermijn

De vraag is natuurlijk wanneer een dergelijk verjaringstermijn start. In de praktijk blijkt regelmatig dat het gebruik van grond door een ander dan de eigenaar ontstaat in een reeks van daden en na verloop van tijd. Daartussen zit dan dat ene moment waarop er sprake is van bezit en waarop de verjaringstermijn een aanvang neemt. Het is de kunst om dat ene moment te markeren, waarop de verjaringstermijn is ingegaan.

De rechtbank Amsterdam heeft in een tweetal uitspraken in 2007 (14 februari en 10 oktober) uiteengezet dat het moment moet worden bepaald waarop het voor de eigenaar duidelijk moet zijn geworden dat een ander zijn grond wil bezitten. Op het moment dat de wil van de bezitter zich naar buiten toe openbaart, begint de verjaringstermijn te lopen. Het Hof in Amsterdam sloot zich bij deze redenering aan. In zo'n geval gaat het dus om een eenzijdige actie van de bezitter: die laat de eigenaar weten dat hij de wil heeft om te bezitten. Het is vervolgens aan de eigenaar om via revindicatie te trachten het bezit terug te krijgen zodat de eigendom niet door tijdsverloop (in de praktijk meestal 20 jaar) verloren gaat.

5. Stuiting

Een lopende verjaringstermijn kan worden afgebroken. Dat noemt men stuiting.

Verjaring wordt gestuit, indien de bezitter vrijwillig de zaak teruggeeft aan de rechthebbende. Indien een burger het in gebruik genomen stuk grond na aanschrijving vrijwillig teruggeeft, is het dus zaak dat de gemeente zich weer het bezit over de strook grond verschafft (en dus opnieuw inricht). Doet de gemeente dat niet dan is de verjaring

enkel gestuit en is het bezit van de gebruiker van de strook grond niet geëindigd. Er gaat dan weer een nieuwe verjaringstermijn lopen.

Verjaring kan ook worden gestuit door middel van een aanmaning of mededeling ex artikel 3:317 lid 2 BW. Extra eis is wel dat binnen 6 maanden na verzending van de aanmaning/mededeling een gerechtelijke procedure wordt gestart.

Door middel van erkenning (artikel 3:318 BW) kan een lopende verjaring ook worden gestuit. Van erkenning is sprake indien de gebruiker van de grond erkent dat niet hij maar de gemeente eigenaar is. Elke handeling of gedraging waaruit dit blijkt, stuit de verjaring. Indien een gebruiker bijvoorbeeld aanbiedt de grond te kopen is sprake van erkenning en stuit dat de verjaring. Door een in gebruik genomen stuk grond te verhuren of in bruikleen te geven stuit men de verjaring overigens niet zoals weleens wordt gedacht. Simpelweg komt vast te staan dat geen sprake is van bezit maar van houderschap en dat de gemeente eigenaar is.

Nadat een lopende verjaringstermijn is gestuit, begint een nieuwe verjaringstermijn te lopen van 5 jaren. Als de verjaring is gestuit door het instellen van een eis blijft de verjaring gestuit tot en met de dag van de toewijzende uitspraak.

6. Bewijslast

Op grond van artikel 3:119 lid 2 BW zal de bezitter bezit moeten bewijzen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van (lucht)foto's en verklaringen van omwonenden. De betrokkene zal dus zelf moeten bewijzen dat en vanaf wanneer er sprake is van bezit.

7. Werkwijze bij beroep op verjaring

Als reactie op de eerste brief van de gemeente komt een gebruiker van gemeentegrond met een beroep op verjaring al dan niet ondersteund met bewijs. De gemeente zal vervolgens beoordelen of verjaring aannemelijk is.

A. Verjaring is aannemelijk

Indien het bezit voldoende wordt aangetoond en verjaring aannemelijk is, dat ter beoordeling van de gemeente (bekeken wordt of beroep op verjaring succes kan hebben), kan de gemeente geen aanspraak meer maken op de betreffende grond en dient zij het beroep op verjaring te erkennen. In dat geval verlangt de gemeente dat van de verjaring een notariële akte wordt opgemaakt en in de openbare registers wordt ingeschreven. De kosten hiervan zijn voor rekening van de verkrijger (nieuwe eigenaar).

B. Verjaring is niet aannemelijk

Indien na de toets door de gemeente blijkt dat geen sprake is van verjaring, herhaalt de gemeente haar eerder gedane aanbod tot koop. Indien de gebruiker hierop negatief of niet reageert, is de werkwijze als volgt (er wordt onderscheid gemaakt tussen grond die

door gebruiker in bezit is genomen, dus gehouden wordt voor zichzelf en grond die enkel in gebruik is genomen zonder dat de gebruiker eigendomspretenties heeft):

Grond is in bezit bij gebruiker:

In geval er sprake is van bezit omdat de gebruiker eigendom pretendeert en/of machtsuitoefeningen pleegt, verdient eigenrichting door de gemeente geen aanbeveling. De bezitter kan in dat geval namelijk een zogenaamde *bezitsactie* instellen op grond van artikel 3:125 BW en de rechter dient die vordering op grond van het tweede lid van dat artikel aan de bezitter toe te wijzen al dan niet met schadevergoeding. Een rechterlijke machtiging (via een advocaat) is dan noodzakelijk. De gemeente stelt een rechtsvordering in op grond van artikel 5:2 BW (revindicatie) om zo het bezit van de gebruiker te beëindigen. Dit artikel luidt: "De eigenaar van een zaak is bevoegd haar van een ieder die haar zonder recht houdt, op te eisen." Hier ligt het accent op het eigendom.

Grond is enkel in gebruik (houderschap):

Ontruimt de gebruiker niet zelf de grond en is de gebruiker geen bezitter maar houder (gebruiker), dan mag de gemeente zelf overgaan tot het ontruimen en in bezit nemen van de grond. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven zet de gemeente ook in deze situatie bemiddeling in om te trachten met de gebruiker tot overeenstemming te komen alvorens een juridisch traject wordt ingezet.

Kan er geen overeenstemming worden bereikt dan kan de gemeente, indien nodig, de situatie door het uitvoeren van fysieke handelingen (bijvoorbeeld door de grond te bestraten, betegelen of beplanten) herstellen. Juridisch gezien is hier sprake van een soort van eigenrichting door de gemeente. Omdat in deze gevallen geen sprake is van bezit (en dus ook niet van afgesloten erfafscheidingen) loopt de gemeente geen risico te worden geconfronteerd met een bezitsactie op grond van artikel 3:125 BW. Een rechterlijke machtiging is daarom niet noodzakelijk.

Voorwaarde hiervoor is wel dat op zorgvuldige wijze en onder vooraankondiging te werk wordt gegaan. Daarmee wordt voorkomen dat sprake zou kunnen zijn van onrechtmatig handelen (artikel 6:162 BW) en/of het handelen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Bijlage E Handhaving

1. Privaatrechtelijke handhaving

Bij onrechtmatig in gebruik genomen openbaar groen/reststroken door burgers kan de gemeente, door gebruik te maken van haar eigenaarsbevoegdheid, privaatrechtelijk handhaven. De gemeente handelt dan als rechtspersoon, als eigenaar van de grond. Bij het handhaven in privaatrechtelijke zin dienen ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. Het 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 een ieder die haar zonder recht houdt, op te eisen (artikel 5:2 BW).

Het staat de gemeente niet vrij om naar believen gebruik van te maken van privaatrechtelijke handhaving. De gemeente mag geen gebruik maken van het privaatrecht als dat de publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar zou doorkruisen. Per geval zal dan ook worden beoordeeld of privaatrechtelijk of publiekrechtelijk zal worden gehandhaafd.

Het kan voorkomen dat niet publiekrechtelijk kan worden gehandhaafd. Dit doet zich voor als het gebruik van de grond gelegaliseerd kan worden door middel van verkoop maar de gebruiker niet op het aanbod in gaat. Voor deze gevallen blijft privaatrechtelijke handhaving de enige manier en heeft ook de voorkeur.

De gemeente zal in deze gevallen handelen conform de zogenaamde Tweewegen-leer.

2. Publiekrechtelijke handhaving

2.1 Algemeen

Bij publiekrechtelijke handhaving staat niet de eigendom van de grond centraal maar de (openbare) functie daarvan.

Indien het gebruik van openbaar groen/reststrook door een bewoner of bedrijf in de gemeente Valkenswaard, inbreuk maakt op de openbare buitenruimte en daarmee op de leefomgeving van de overige inwoners van de gemeente Valkenswaard, dient de gemeente hiertegen handhavend op te treden. Ook als er sprake is van strijdig gebruik ten opzichte van de bepalingen uit het vigerende bestemmingsplan dient de gemeente daartegen handhavend op te treden. De gemeente heeft namelijk de beginselplicht tot handhaven.

De gemeente mag niet publiekrechtelijk handhaven wanneer concreet zicht op legalisatie bestaat. Van handhaving moet ook worden afgezien indien handhaving onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Eenduidige criteria zijn hier echter niet voor te geven en zal dus per geval moeten worden bekeken.

Bestuursrechtelijke handhaving kan op diverse gronden plaatsvinden zoals op grond van het bestemmingsplan, de APV (Algemeen Plaatselijke Verordening) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (wabo). Per situatie wordt bekeken op welke grond zal worden gehandhaafd. Handhaving op grond van de APV is een relatief nieuw instrument en zal hierna dan ook afzonderlijk worden beschreven.

Als er bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd, wordt het gemeentelijke handhavingsbeleid gevolgd. Dit betekent dat de overtreder een waarschuwingsbrief ontvangt waarin wordt aangegeven dat er sprake is van een overtreding. Er wordt verzocht de overtreding binnen een bepaalde termijn te beëindigen. Wordt daaraan niet voldaan dan volgt een voornemenbrief waarin de mogelijkheid wordt geboden om de zienswijze kenbaar te maken. Daarna wordt een sanctiebeschikking met een begunstigingstermijn opgesteld.

2.2 Kadern van handhaving

Op basis van het geformuleerde beleid van de gemeente dient de gemeente een belangenafweging te maken om te bepalen of in een concrete situatie tot handhaving moet worden overgegaan.

Belangrijke factoren hierbij zijn:

- Wat is de ernst van de inbreuk op de openbare buitenruimte?
- Is optreden gewenst uit oogpunt van algemeen belang?
- Bestaat er kans op precedentwerking?
- Is er uitzicht op beëindiging van de overtreding?.

De gemeente Valkenswaard hanteert bij haar handhaving de sanctiestrategie Zó handhaven we in Brabant. Deze strategie wordt ook bij het project "Verkoop gronden, handhaving illegaal gebruik" gehanteerd.

2.3 'Verjaring' in het publiekrecht

De omstandigheid dat een overtreding al lange tijd door het bestuursorgaan ongemoeid is gelaten betekent, aldus vaste jurisprudentie, niet zonder meer dat het bestuursorgaan daartegen niet meer handhavend mag optreden (publiekrechtelijk). Het enkele tijdsverloop staat de handhaving niet in de weg. Er is dus, bestuursrechtelijk gezien, geen sprake van rechtsverwerking.

Hoewel de publiekrechtelijke weg gevolgd wordt door de gemeente kan een burger toch een beroep op verjaring doen. Dit neemt echter niet weg dat de grond nog steeds een publieke functie heeft. Dit betekent dat, ook al wordt de verjaring erkend door de gemeente met als gevolg dat de burger eigenaar van de grond wordt, de grond nog steeds openbaar en vrij toegankelijk voor een ieder moet blijven. Publiekrechtelijk kunnen beperkingen worden gesteld aan het gebruik van de grond bijvoorbeeld dat de grond niet omheind mag worden. Als eigenaar dient men zich te conformeren aan geldende wet- en regelgeving.

Het is zeer belangrijk om dit punt goed aan burgers uit te leggen. Het feit dat een burger eigenaar is geworden van de grond betekent niet dat hij dus alles met die grond mag doen. Het publieke belang van het openbaar houden van die grond weegt zwaarder dan het eigendomsrecht van de burger. Wellicht zal de burger uiteindelijk de grond teruggeven omdat hij beperkt wordt in het uitoefenen van zijn eigendomsrecht. Of de WOZ-waarde van zijn woning en grond stijgt terwijl hij minder met die grond mag dan hij vooraf dacht. Daarom wordt de burger hierover op zijn verzoek vooraf geïnformeerd.

2.4 De Algemene Plaatselijke Verordening

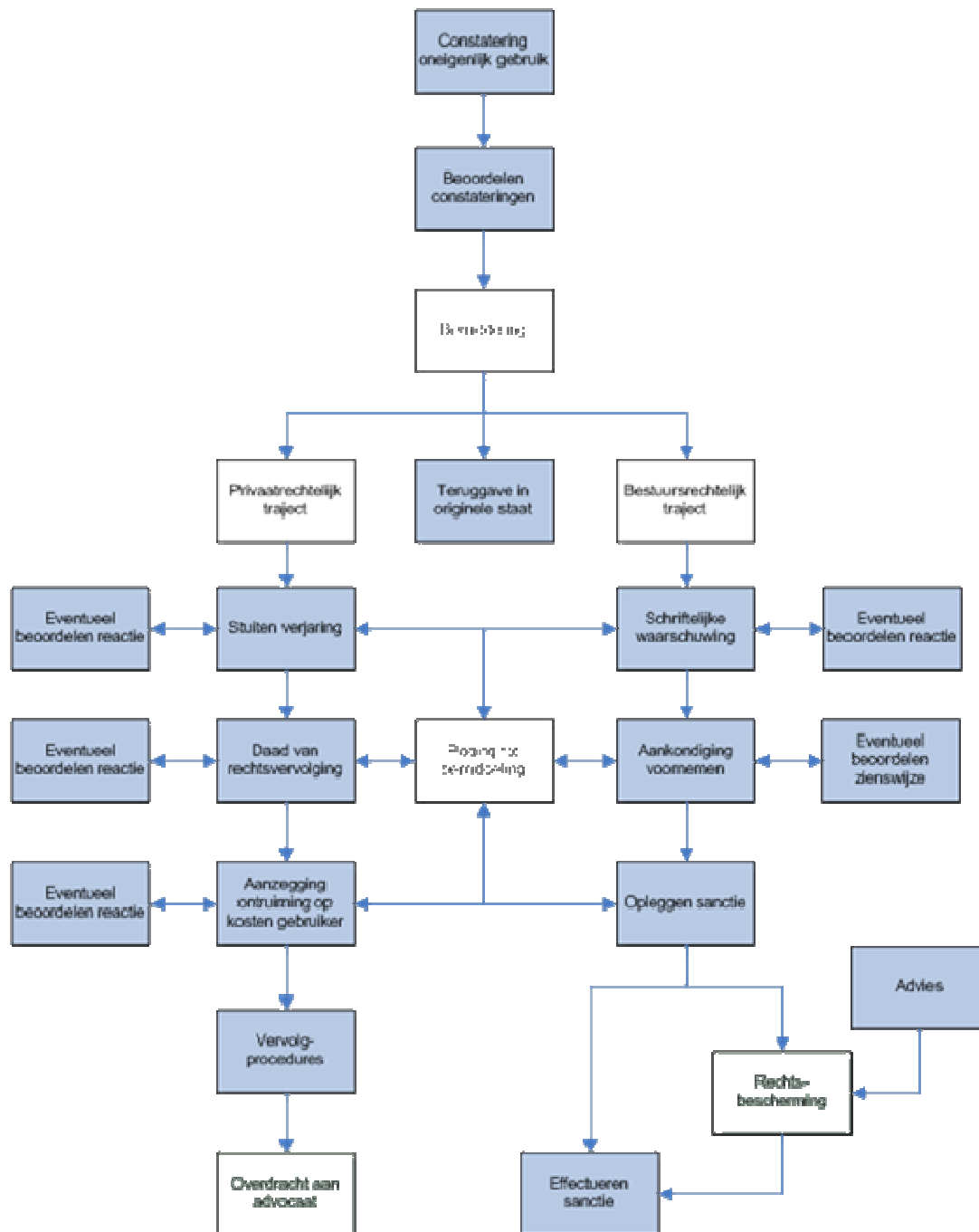
De Afdeling van de Raad van State heeft in een uitspraak geoordeeld dat ook op basis van de APV opgetreden kan worden tegen onrechtmatig grondgebruik. Uitgaande van de openbare functie van de in gebruik genomen gemeentegrond moet aangetoond worden dat ongeoorloofde ingebruikname daarvan het publieke belang schaadt. De Afdeling oordeelde in haar uitspraak van 30 juli 2008 dat, aangezien de gemeente Alkmaar de publieke toegankelijkheid van de groenstrook beoogde en ook gerealiseerd was, de groenstrook tot weg geworden was als bedoeld in de APV. Nu de burger de grond anders gebruikte dan de bedoeling was en het college hem terecht geen vergunning verleend had, handelde de burger in strijd met de APV waartegen het college handhavend kon optreden. Het particuliere gebruik van delen van de groenstrook vormde een belemmering voor het doelmatig beheer en onderhoud daarvan. Bovendien zouden het aanwezige schuurtje, de bestrating en beplanting afbreuk doen aan het doelmatige gebruik van de groenstrook als geheel. De gemeente Alkmaar kon en mocht handhavend optreden op basis van de APV.

Deze uitspraak heeft het mogelijk gemaakt voor gemeenten om een einde te maken aan onrechtmatig gebruik van gemeentegrond op basis van het publiekrecht (APV).

3. Handhavingstappen

Zoals uit voorgaande paragrafen blijkt heeft de gemeente verschillende mogelijkheden om te handhaven. Schematisch zijn de mogelijkheden weergegeven in bijlage F.

Bijlage F Handhavingstappen



Bijlage G Verklarende woordenlijst

BGT: Basisregistratie Grootchalige Topografie

De Basisregistratie Grootchalige Topografie wordt dé gedetailleerde grootchalige basiskaart (digitale kaart) van heel Nederland, waarin op een eenduidige manier de ligging van alle fysieke objecten zoals gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en (landbouw)terreinen is geregistreerd.

Beeldkwaliteit:

De kwaliteit van het beeld van de bebouwde en de onbebouwde omgeving en de beleving ervan. Kan dus heel persoonlijk zijn. Beeldkwaliteit is het totaal van de ruimtelijke ordening.

Schouwpad:

Openbaar toegankelijk pad langs een watergang waar een vertegenwoordiger van het waterschap de schouw (inspectie van de sloten) en onderhoud kan uitvoeren.

Kroonprojectie van een boom:

De kroonprojectie (en meestal nog een meter daarbuiten) geldt als de zone waarin zich gewoonlijk de meeste wortels bevinden. Het is schadelijk voor de boom om binnen die zone te graven. Als een boom een zuilvorm heeft (veel hoger dan breed is) is het wortelstelsel natuurlijk veel groter dan de kroonprojectie.

Kanteelsituatie:

De situatie dat in een aaneengesloten groenstrook sommige delen wel zouden worden verkocht aan de aanliggende eigenaren en andere delen niet. Het ontstaan van hoeken en verspringende erf grenzen ('kantelenpatroon') is niet altijd gewenst.

Conservatoire maatregelen:

Beschermende of vrijwarende maatregelen.

Tweewegenleer:

Gemeenten hanteren zowel publiekrechtelijke bevoegdheden (bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) als privaatrechtelijke bevoegdheden (overeenkomsten met voorwaarden omtrent gebruik van grond) om het grondgebruik te reguleren. Voor deze regulatie heeft de gemeente de keuzevrijheid om haar belangen zowel via het publiekrecht als via het privaatrecht te behartigen. Deze keuzevrijheid wordt de tweewegenleer genoemd.

Rechtsgeding:

Het voeren van een rechtsproces.