

Plan van Aanpak (proces)	
Opdrachtgever:	Opdrachtnemer:
Ben Groeneveld	Jan Slootjes

Projectnaam	Oneigenlijk gebruik gemeenteground		
Locatie	Haarlem breed		
Procesopdracht	n.v.t.		
Ingreep	aanpak van oneigenlijk gebruik gemeenteground		
Opsteller	Jan Slootjes		
Verseon-ID	2013.038754	GFS-kostenplaats	[nummer]
Verseon-Kenmerk	2016.112654		
Datum	22-06-2016		
Versie	4	Status	Concept

Bijlage A, behorende bij Raadsstuk 2016119274 Oneigenlijk Gebruik Gemeenteground

Afdeling	Verantwoordelijke	Paraaf
GOB	Ben Groeneveld	
DVV	Maaïke Patist	
SZ	Eric Dorscheidt	

Inhoudsopgave

Leeswijzer	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Project handhaving annexaties	4
1.3 Nieuwe werkwijze	4
1.4 Scope.....	5
1.5 Doel van het plan van aanpak	5
2. Analyse van de bestaande situatie	5
3. Aanpak achterstallige dossiers	6
3.1. Werkwijze	6
4. Juridische uitwerking	8
4.1 Publiekrecht	8
4.1.1 Grondslag tot handhaven	8
4.1.1.1 APV	9
4.1.1.2 Bestemmingsplannen	9
4.1.1.3 Conclusie	9
4.1.2 Uitvoering van handhaving.....	9
4.1.2.1 Instrumenten	9
4.1.2.2 Verschillen tussen dwangsom en bestuursdwang.....	10
4.1.3 Bezwaarschriftenprocedure	10
4.2 Privaatrecht.....	10
4.2.1 Verjaring	11
5. Proces	11
5.1 Management	11
5.1.1 Taskforce Annexaties + rollen	12
5.1.2 Procesteam Annexaties + rollen	12
5.2 Externe stakeholders	12
5.3 Inkoopstrategie & afwegingskader regie (risico dossier)	12
5.4 KPI aansturing proces	13
5.5 Proces planning	13
5.6 Baten legalisatie	14
5.7 Kosten legalisatie	14
5.8 Financiën/dekking/subsidies, BTW complicaties.....	14
5.9 Procesraming	15
5.10 Borging	15
5.10.1 Kwaliteitsborging – PDCA.....	15
5.10.2 Auditeren.....	16
5.10.3 Rapporteren - GOTIK.....	16
5.10.4 Evalueren.....	16
6. Communicatie.....	16
7. Besluitvorming.....	17
8. Bijlagen	18
Bijlage 8.1 Specificatie van beoordelingscriteria.....	19
Bijlage 8.2 Checklist verkoop gemeenteground.	23
Bijlage 8.3 Verjaring.....	25
Bijlage 8.4 Overzicht van scenario's bij verkoop of verhuur	27

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding en achtergrond voor het opstellen van het Plan van Aanpak, de scope van het project en de doelstelling beschreven.

Hoofdstuk 2 Analyse van de bestaande situatie

Beschreven is op welke manier het aantal tot stand is gekomen van achterstallige dossiers van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Het aantal wordt genuanceerd.

Hoofdstuk 3 Aanpak achterstallige dossiers

Hierin staat de werkwijze beschreven om achterstallige dossiers af te handelen.

Hoofdstuk 4 Juridische uitwerking

Dit hoofdstuk geeft een uitwerking van de juridische trajecten waarlangs dossiers kunnen worden afgehandeld. Eerst wordt de publiekrechtelijke weg beschreven, vervolgens de privaatrechtelijke weg.

Hoofdstuk 5 Proces

In dit hoofdstuk staan de interne procesmatige aspecten van het project beschreven.

Hoofdstuk 6 Communicatie

Dit hoofdstuk beschrijft de uitgangspunten voor de communicatiestrategie

Hoofdstuk 7 Besluitvorming

Hier staan de stappen genoemd in de besluitvorming die voorafgaan aan uitvoering van het project.

In de bijlagen worden de Specificatie beoordelingscriteria nader gespecificeerd, het begrip verjaring toegelicht, staat de Checklist IVO (grondverkoop) opgenomen en is een overzicht te lezen van scenario's bij verkoop of verhuur.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Haarlem wordt net als in veel gemeenten op diverse locaties oneigenlijk gebruik gemaakt van gemeentegrond. In veel gevallen wordt gemeentegrond bij de particuliere tuin getrokken. Ook worden op diverse plaatsen zaken op gemeentegrond geplaatst of een toegang of uitweg over gemeentegrond aangelegd.

De gemeente dient op grond van de Gemeentewet zorg te dragen voor haar eigendommen.

Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond is ongewenst. Soms is er sprake van moedwillige annexatie van gemeentegrond. Soms wordt er minder doelbewust gehandeld, of is de gemeente zelf debet aan de situatie. In alle gevallen is het ongewenst voor zowel de gemeente als de bewoners. Het draagt bij aan rechtsongelijkheid tussen bewoners en het kan de ontwikkeling van de publieke ruimte in de weg zitten.

De gemeente Haarlem treedt tot nu toe incidenteel op tegen oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Het onderwerp kreeg weinig aandacht en er was geen sprake van structurele handhaving. Eind 2011 stelde de gemeenteraad het 'handhavingsbeleid geannexeerde grond' vast (2011/218730) en werd er €55.000,- budget vrijgemaakt ten behoeve van handhaving.

1.2 Project handhaving annexaties

In 2012 startte de afdeling HOO met een handhavingstraject. Bij de uitvoering van het project werd gebruik gemaakt van een eerdere inventarisatie van achterstallige dossiers uit 2008/2009 op basis van waarnemingen en foto's door een extern bureau. Deze telling kwam uit op in totaal 356 gevallen van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. In 280 gevallen werd beoordeeld dat de grond weer rechtmatig in beheer van de gemeente zouden moeten komen en dat legalisatie niet mogelijk was. Uitgangspunt van dit project was daarom een éénduidige bestuursrechtelijke handhaving. In de overige 76 gevallen was de bevinding dat directe handhaving niet nodig was, bijvoorbeeld omdat het gebruik binnen het bestemmingsplan paste.

De handhaving bleek in de praktijk ingewikkelder dan was ingeschat. Er was vooraf geen duidelijk beeld van de afspraken die met gebruikers waren gemaakt en de toezeggingen die aan gebruikers waren gedaan. Daarnaast bleek dat er geen helder beeld was van de beleidsoverwegingen met betrekking tot keuzes over verkoop van grond, aangaan gebruikersovereenkomsten of optreden tegen annexatie. De kosten waren hoger dan verwacht en grondslag van de veronderstelde baten viel weg. De directie besloot het project stil te zetten.

1.3 Nieuwe werkwijze

Met het beëindigen van het handhavingsproject, stopte ook het wegwerken van de achterstallige dossiers. Maar de ervaringen met het project hebben wel geleid tot werkafspraken tussen GOB en DVV voor het beoordelen van en het reageren op nieuwe en toekomstige grondannexaties. Met deze werkwijze zijn positieve resultaten behaald en er ligt nu een helder afwegingskader om toekomstige situaties objectief te kunnen beoordelen. Hierbij is handhaving een sluitstuk van het traject in plaats van de start. Aan de hand van deze werkwijze en dit afwegingskader worden nieuwe situaties van oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk voorkomen.

In 2015 is na raadvragen afgesproken dat het wegwerken van de achterstallige dossiers opnieuw wordt opgestart (brief met kenmerk 2015/412148). Hiervoor kunnen de afgesproken werkwijze en het afwegingskader als uitgangspunt worden gebruikt. Dit gebeurt successievelijk aan de hand van de noodzaak in de praktijk. Hierbij wordt gereageerd op klachten en signalen of wordt actie ondernomen als er sprake is van infrastructurele werkzaamheden. De gemeente wil langs deze lijnen de duidelijkheid en rechtsgelijkheid bij het oneigenlijk gebruik van gemeentegrond herstellen.

1.4 Scope

De vraag die nu voorligt is hoe om te gaan met de achterstallige dossiers van oneigenlijk gebruik van gemeenteground. Dit proces richt zich primair op het inhalen van de opgelopen achterstand, het afhandelen van de deze achterstallige dossiers. Dit Plan van Aanpak heeft geen betrekking op nieuwe situaties.

In dit Plan van Aanpak, worden de beleidsafwegingen nader geduid. Het is te verwachten dat het wegwerken van de achterstallige dossiers een spin-off heeft voor het beleid dat in 2011 is geformuleerd. Specifieker geformuleerd beleid is zeer wenselijk. Nieuwe gevallen van oneigenlijk grondgebruik kunnen zo efficiënter worden aangepakt. ¹

Geveltuinen blijven in het Plan van Aanpak buiten beschouwing. Deze zijn in de genoemde tellingen niet meegenomen. Ook heeft de gemeente Haarlem nog onvoldoende uitgekristalliseerd beleid voor geveltuinen. Het is daardoor niet goed mogelijk gevelgroen te beoordelen en behandelen als oneigenlijk gebruikte gemeenteground.

In dit Plan van Aanpak staan ook de opeenvolgende stappen en afwegingen voor het aanpakken van de achterstallige dossiers en de juridische uitwerking daarvan. Door praktijkervaring en jurisprudentie kan het nodig zijn de kaders in de loop van het proces bij te stellen.

1.5 Doel van het plan van aanpak

Dit Plan van Aanpak schets de kaders voor het proces dat de gemeente volgt bij het herstellen van rechtsgelijkheid en duidelijkheid in geval van oneigenlijk gebruik van gemeenteground. De gemeente start met het herstellen van 280 gevallen van oneigenlijk grondgebruik.

Het doel is dat de achterstallige dossiers waarin sprake is van oneigenlijk gebruik van gemeenteground, ofwel geregeld zijn door een overeenkomst zoals huur of verkoop, ofwel ongedaan zijn gemaakt langs publiekrechtelijke weg of langs privaatrechtelijke weg.

Het uiteindelijke resultaat is dat de achterstallige dossiers zijn afgedaan: de onwenselijke situatie is geregeld of de oorspronkelijke situatie is hersteld.

2. Analyse van de bestaande situatie

Tot nu toe is gesproken over 280 achterstallige dossiers. Bij nadere beschouwing is er een en ander te zeggen over dit aantal.

Het is de vraag of de tellingen op basis van waarnemingen door het eertijds ingeschakelde externe bureau precies kloppen. In het overzicht hieronder (verdeling van dossiers over de gebieden) is opgeteld sprake van 284 afzonderlijke dossiers. Haarlem Centrum is in de inventarisatie overigens niet meegenomen en het lijkt onwaarschijnlijk dat in het centrum helemaal geen sprake is van oneigenlijk grondgebruik.

Verder blijken minimaal veertien dossiers te bestaan uit meerdere gevallen in één dossier. In het dossier Verspronckweg gaat het bijvoorbeeld om ca. 73 afzonderlijke gevallen.

Los hiervan voorzien we dat in de loop van het proces meerdere oude dossiers alsnog boven tafel kunnen komen.

Het is duidelijk dat gedurende het proces (veel) meer dan 280 achterstallige dossiers zullen moeten worden afgehandeld voordat de achterstand geheel is weggewerkt.

¹ Het instrument waarmee nieuwe gevallen van oneigenlijk grondgebruik te constateren en inzichtelijk te maken is de Geodatabase
<http://neuron/NeuronStroomlijn/Library/Spider/pageserver.aspx?app=Rapport&page=KaartRapportscherm&windowfunction=Kaartscherm&kaart=33000>
In linker venster het vinkje Erfoverlap aan zetten en bij BAG Pand uitzetten. Inzoomen op gewenste locatie.

De achterstallige dossiers zijn onevenredig over de stad verdeeld, zoals te zien in het overzicht op basis van de eerder genoemde inventarisatie uit 2008/2009 door het externe bureau.

Schalkwijk	157	
Noord	40	(nb de Verspronckweg is hierbij als 1 dossier genoemd)
Zuidwest	66	
Oost	21	
Centrum	0	(nb 2 ingebruiknames genoemd in Noord hebben betrekking op het Centrum)

In de tellingen zijn geveltuintjes buiten beschouwing gebleven en ook in de achterstallige dossiers komen geen geveltuinen voor.

3. Aanpak achterstallige dossiers

Uitgangspunt voor de gemeente is dat er duidelijkheid komt over de eigendomssituatie en het gebruik van oneigenlijk gebruikte gemeentegrond. Er zijn drie kerncriteria op basis waarvan de gemeente kan bepalen het oneigenlijk gebruik van een stuk gemeentegrond aan te pakken. Betreft het strategisch bezit, ruimtelijke kwaliteit en/of beheer en onderhoud. Deze kerncriteria zijn elk verder te specificeren. Situaties die in de loop van jaren zijn ontstaan, kunnen echter niet eenduidig met deze drie criteria worden afgedaan. Hiervoor is een verdere uitwerking van de criteria nodig. (Zie Bijlage 8.1. voor een uitwerking van de criteria en bijlage 8.2 voor een checklist voor grondverkoop.)

3.1. Werkwijze

Voor het wegwerken van de achterstand worden de dossiers in de afzonderlijke gebieden nogmaals tegen het licht gehouden. Deze beoordeling vindt plaats binnen GOB in de beleidsteams van de gebieden omdat daar de kennis aanwezig is over de belangen die de gemeente heeft bij de oneigenlijk gebruikte gronden in dat gebied. Van geval tot geval wordt hier aan de hand van de drie kerncriteria bepaald wat de meest wenselijke uitkomst is voor de gemeente.

Er zijn drie mogelijke uitkomsten:

- de gemeente wil eigenaar blijven en de grond beheren en onderhouden;
- de gemeente wil wel eigenaar blijven, maar hoeft het beheer en onderhoud niet;
- de gemeente wil de grond overdragen.

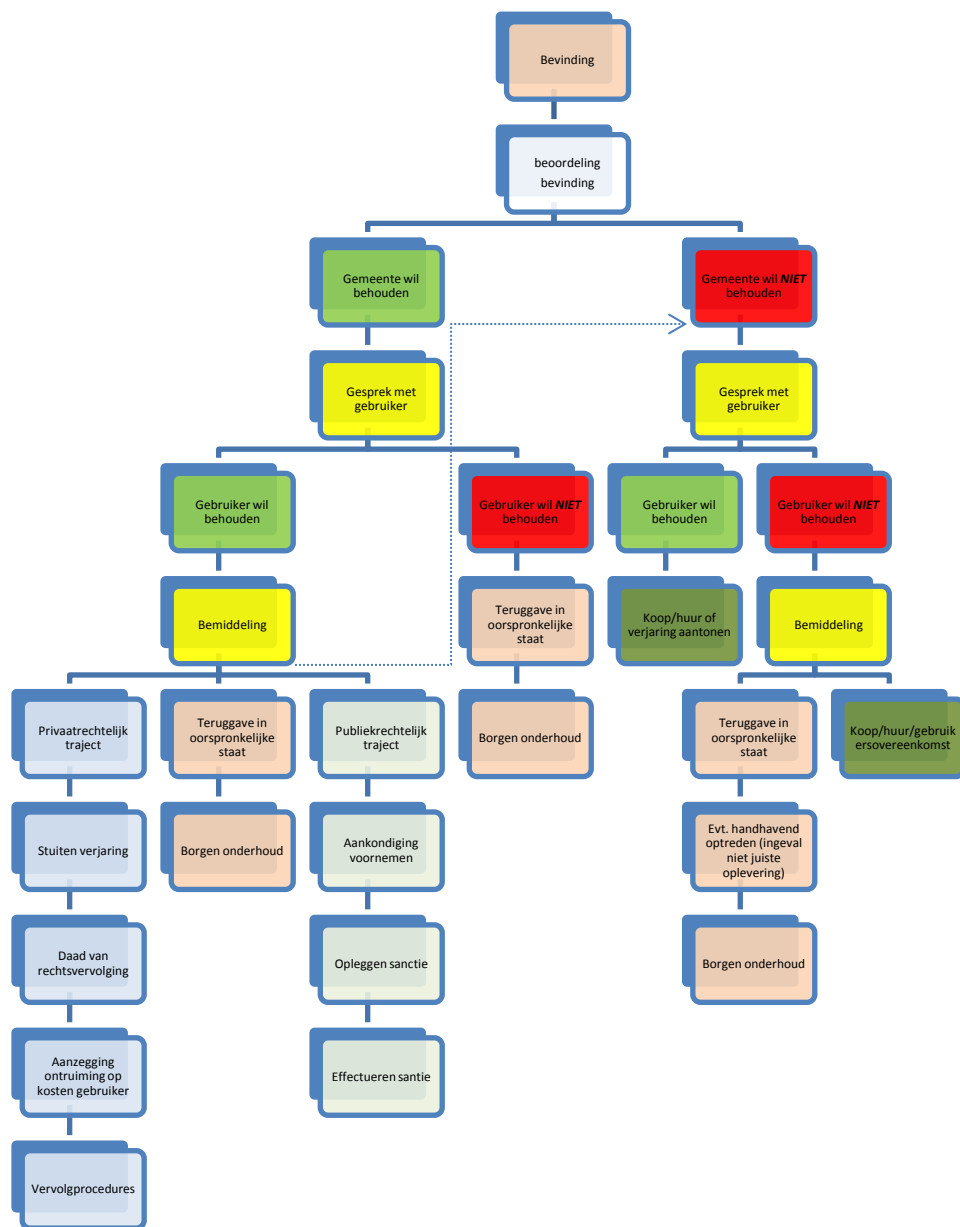
Vervolgens bepaalt een multidisciplinair procesteam de aanpak per dossier. De inzet is primair het dossier afhandelen. Het onrechtmatige gebruik van de gemeentegrond is dan uiteindelijk ofwel geregeld door middel van een overeenkomst zoals huur of verkoop, ofwel ongedaan gemaakt. Dit kan langs publiekrechtelijke weg of langs privaatrechtelijke weg. De publiekrechtelijke weg heeft de voorkeur omdat dit de bewoner meer rechtsbescherming biedt. De privaatrechtelijke weg is daarmee niet bij voorbaat uitgesloten en kan parallel lopen aan de publiekrechtelijke weg.

Voor de achterstallige dossiers is in de voorgaande fase geoordeeld dat directe handhaving de aangewezen weg is. Zoals beschreven is het project dat destijds werd gestart om deze handhaving uit te voeren gestrand op complexiteit en gebrekkige dossiers. Verstandig is om de keuze voor handhaven nu te heroverwegen en met de oneigenlijke gebruikers van de grond in gesprek te gaan.

Anders dan in het verleden worden de gebruikers nu vooraf betrokken, met vermelding van de beoogde insteek van de gemeente, bij de vraag of er wellicht sprake is van oneigenlijk gebruik van gemeente grond. Op die manier komen eventuele toezeggingen boven water, worden incomplete dossiers beter inzichtelijk en wordt voorkomen dat op onjuiste gronden een verkeerd of zelfs heilloos handhavingsspoor wordt gevolgd. In de communicatie met gebruikers wordt indien nodig onderscheid gemaakt tussen gebruikers die moedwillig grond hebben geannexeerd en gebruikers die onbewust gebruik maken van grond die eigenlijk van de gemeente is, of waarbij de gemeente zelf mede debet is aan het ontstaan en laten voortbestaan van een onduidelijke situatie.

Ook wordt de mogelijkheid gecreeërd om via een bonus op de grondprijs te stimuleren dat diegenen die grond in gebruik hebben genomen zich zelf melden bij de gemeente. Dit wordt nog uitgewerkt.

De werkwijze is in het volgende schema samen te vatten:



4. Juridische uitwerking

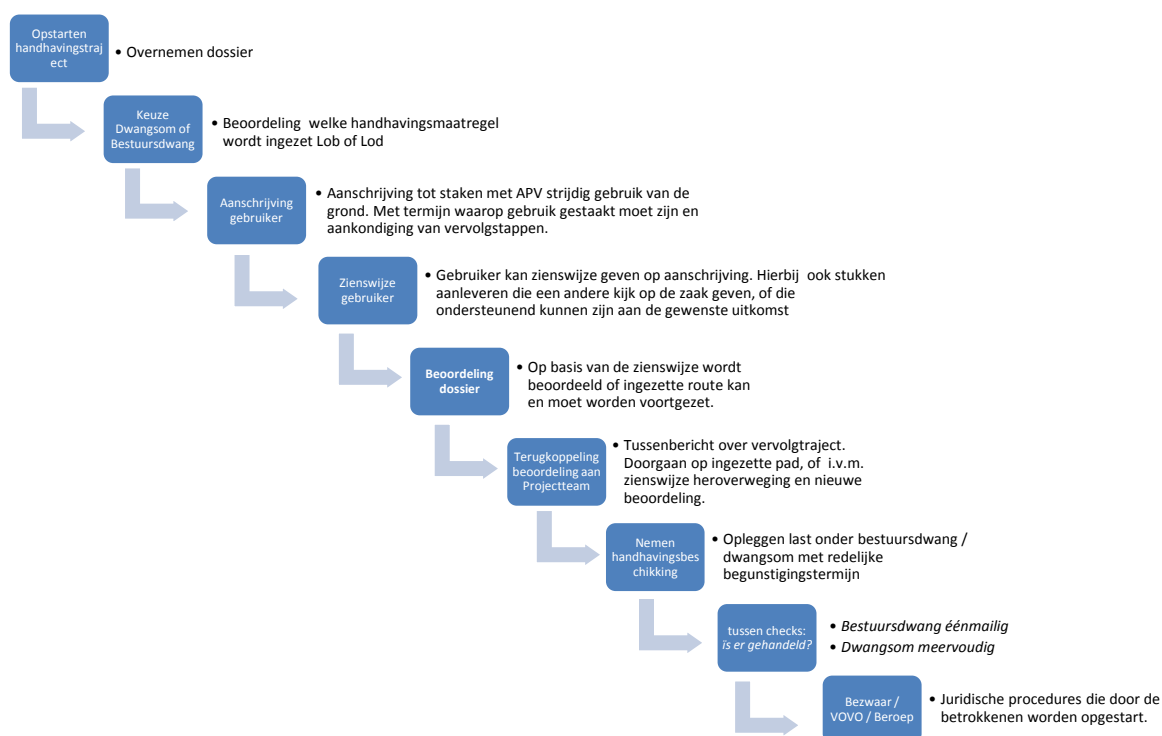
Bij het regelen van de achterstallige dossiers van oneigenlijk grondgebruik kan zowel het publiekrecht als het privaatrecht een rol spelen wanneer de gemeente en degene die de grond oneigenlijk gebruikt niet tot overeenstemming komen. Via publiekrecht kan bereikt worden dat oneigenlijk gebruikte gemeentegrond weer terug in bezit van de gemeente komt. Via privaatrecht kan grond worden overgedragen of het gebruik van grond worden gereguleerd.

Bij de keuze voor een van beide juridische trajecten heeft het publiekrecht de voorkeur. Dit biedt een goede rechtsbescherming met diverse toetsingsmomenten ('zienswijze', 'bezwaar' en 'beroep'). Het publiekrecht biedt daarnaast over het algemeen sneller duidelijkheid dan het privaatrecht. Ook is in het publiekrecht geen advocaat nodig voor vertegenwoordiging bij de rechtbank, waardoor dit traject voor alle partijen goedkoper is. Aan de andere kant is het in een aantal gevallen noodzakelijk om (privaatrechtelijk) de verjaring te stuiten. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente rechten verspeelt. Dit betekent dat beide trajecten soms afzonderlijk en soms parallel naast elkaar kunnen lopen.

4.1 Publiekrecht

Bij een keuze voor een publiekrechtelijk traject worden de onderstaande stappen gezet. In de tekst hieronder worden de verschillende instrumenten binnen het publiekrecht verder toegelicht.

Overzicht van stappen publiekrechtelijke weg



4.1.1 Grondslag tot handhaven

Het oneigenlijk gebruik van gemeentegrond kan strijdig zijn met het gebruik volgens het bestemmingsplan en met de APV. Door te handhaven op grond van bestemmingsplan of APV kan het strijdige gebruik worden opgeheven. In beginsel hoeft een beroep op verjaring geen beletsel te zijn om te handhaven.

Anderzijds levert een handhavingstraject ook niet op dat de (privaatrechtelijke) verjaring wordt gestuit.

4.1.1.1 APV

Uit jurisprudentie blijkt dat de APV succesvol kan worden ingezet in een publiekrechtelijk traject bij oneigenlijk gebruik van gemeenteground. De tekst van de APV is voor het grondgebied van de hele gemeente gelijk. Het opstellen van beschikkingen is daarom relatief weinig arbeidsintensief. Verjaringsproblematiek speelt geen rol, omdat de eigendom van de grond niet van belang is bij de beoordeling of sprake is van een overtreding van de APV. De APV kan daarom in de meeste situaties worden ingezet om oneigenlijk grondgebruik ongedaan te maken.

4.1.1.2 Bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen bevatten vrijwel altijd de bepaling dat het verboden is om grond te gebruiken voor een doel dat in strijd is met of afwijkt van de bestemming die in dat bestemmingsplan aan die grond is gegeven. Ook wordt verboden om te bouwen in strijd met de bestemming. Tegen het gebruik van grond met de bestemming openbaar groen als privéterrein of tegen het bouwen van een berging op grond met een openbaar groen bestemming, kan daarom handhavend opgetreden worden door het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De geïnventariseerde dossiers oneigenlijk gebruik gemeenteground liggen binnen verschillende bestemmingsplannen. De voorschriften die van toepassing zijn, verschillen daarom onderling. De mate waarin succesvol opgetreden kan worden tegen oneigenlijk gebruik op grond van een bestemmingsplan verschilt daarom van geval tot geval. Zo is niet altijd een definitie opgenomen van een groenvoorziening, waaruit het openbare karakter blijkt. Als een bestemmingsplan bepaalt dat een speelvoorziening geplaatst mag worden op grond met een groenbestemming, is niet zonder meer verboden dat iemand een speeltoestel in een groenstrook plaatst voor het uitsluitende gebruik door zijn kinderen. De keuze voor handhavend optreden tegen oneigenlijk gebruik op grond van bestemmingsplannen zal daarom niet in alle gevallen succesvol blijken. Omdat steeds aan andere bestemmingsplannen getoetst moet worden, is handhavend optreden op grond van bestemmingsplannen tamelijk arbeidsintensief en is het niet altijd mogelijk. De verjaringsproblematiek speelt hier echter geen rol. Uit jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat de bevoegdheid tot handhavend optreden tegen een overtreding uit 1976, in 2007 nog steeds niet was verjaard. Het instrument kan daarom beperkt worden ingezet met beheersbare procesrisico's.

4.1.1.3 Conclusie

Gelet op de onderlinge verschillen tussen bovenstaande grondslagen, heeft het handhavend optreden wegens overtreding van de APV de voorkeur. Het procesrisico is laag, terwijl het opstellen van handhavingsbeschikkingen relatief weinig arbeidsintensief zal zijn. In uitzonderlijke situaties waarin handhavend optreden op grond van de APV niet mogelijk blijkt, kan worden teruggevallen op de handhaving van het bestemmingsplan.

4.1.2 Uitvoering van handhaving

Voor de aanpak van achterstallige dossiers wordt alleen wanneer het strategisch belang dat vereist direct een handhavingstraject in gang gezet. Tenzij dit belang privaatrechtelijk is te borgen. Voor het overige wordt van geval tot geval bepaald wat de meest wenselijke uitkomst voor de gemeente is en voor welke aanpak van het dossier wordt gekozen. Mocht binnen een redelijke termijn geen overeenstemming over het afhandelen van het dossier worden bereikt dan kan alsnog met handhaving de oorspronkelijke situatie worden hersteld.

4.1.2.1 Instrumenten

Tegen een overtreding van een voorschrift uit de APV kan worden opgetreden met een last onder bestuursdwang of met een last onder dwangsom. Omdat het opleggen van een boete niet tot gevolg zal hebben dat de oneigenlijk gebruikte gemeenteground aan de gemeente zal worden teruggegeven, blijft dat instrument hier buiten beschouwing.

4.1.2.2 Verschillen tussen dwangsom en bestuursdwang

Tussen de last onder bestuursdwang (lob) en de last onder dwangsom (lod), bestaan enkele belangrijke verschillen. Als bestuursdwang wordt toegepast, voert de gemeente zelf die werkzaamheden uit die nodig zijn om een overtreding te beëindigen. De kosten van de bestuursdwang kunnen daarna, op basis van nacalculatie, verhaald worden op de overtreder. Als een lod wordt opgelegd, moet de overtreder die niet aan de last voldoet, een dwangsom aan de gemeente betalen. De lob kan worden opgelegd aan de overtreder en aan de rechthebbende op het gebruik van een zaak. De lod kan alleen worden opgelegd aan de overtreder. Als niet bekend is wie de overtreder is, kan een lod niet gebruikt worden. Als degene die gemeentegrond oneigenlijk gebruikt (de overtreder) later zijn woning verkoopt aan de huidige bewoner, dan is deze laatste niet de overtreder. Het is dan niet mogelijk om de huidige bewoner een lod op te leggen. Een lob is dan nog wel mogelijk. Als een tuin is uitgebreid met een stuk gemeentelijke grond, verdient de toepassing van de lod de voorkeur. De belasting voor het gemeentelijk apparaat blijft dan relatief gering, terwijl ervaring uitwijst dat een goed gekozen dwangsom (bijvoorbeeld een bedrag gerelateerd aan de grondprijs) meestal het gewenste effect sorteert.

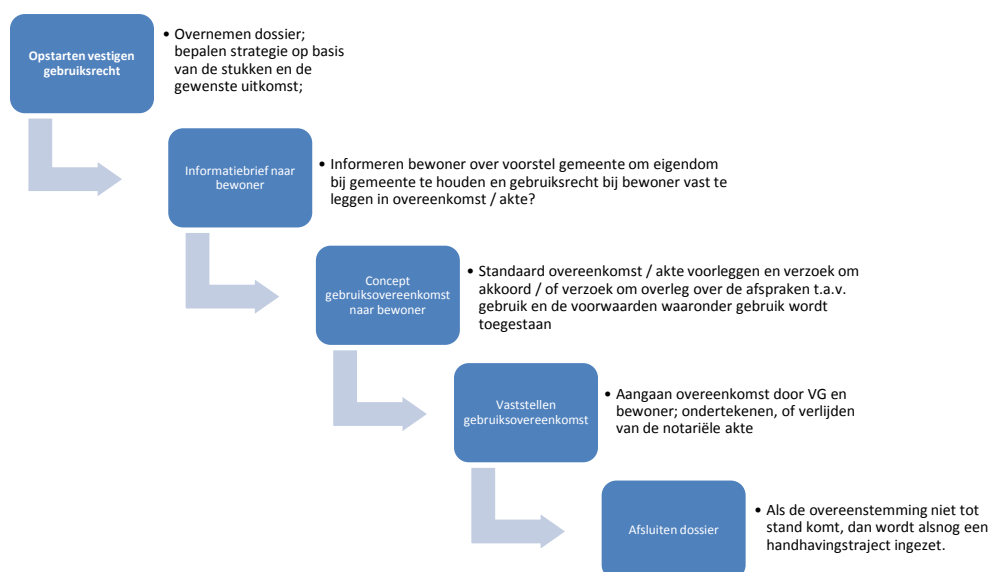
4.1.3 Bezwaarschriftenprocedure

Op grond van ervaringen in andere gemeenten is de verwachting dat een kwart van de handhavingssaken zal leiden tot een bezwaarschriftenprocedure. Omdat de beschikkingen vrijwel identiek zullen zijn, kan deze procedure op de volgende manier uniform worden ingericht. Nadat een handhavingsbesluit is genomen, kan een overtreder (telefonisch) vragen om toezending van een bezwaarformulier. Op dit formulier kan hij aankruisen welke gronden van bezwaar op hem van toepassing zijn. De overtreder wordt zo geholpen bij het correct formuleren van zijn bezwaar. Omdat de formulering van de bezwaren al bij voorbaat bekend is, kunnen de inhoud van een verweerschrift, pleitnota en besluit op bezwaar ook worden opgebouwd uit kant en klare tekstblokken.

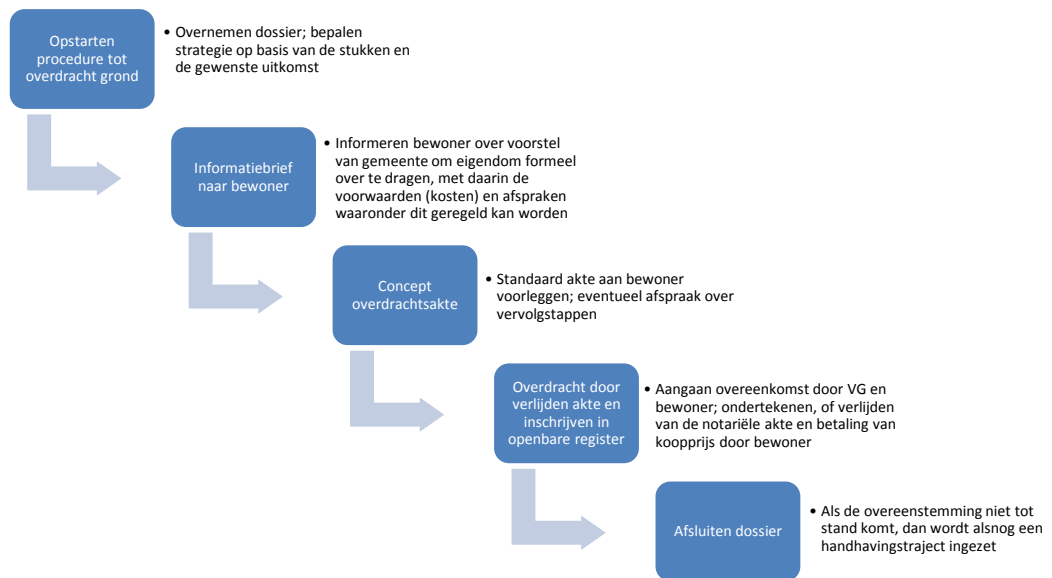
4.2 Privaatrecht

Het privaatrecht kan worden ingezet als de gemeente en degene die gemeentegrond oneigenlijk gebruikt overeenstemming bereiken over het gebruik van de grond. Het gebruik kan in die gevallen worden geregeld door middel van een overeenkomst zoals huur (een gebruiksrecht) of koop (overdracht). De twee onderstaande schema's laten de tussenliggende stappen zien.

Overzicht van stappen bij vestigen gebruiksrecht



Overzicht van stappen bij overdracht grond



4.2.1 Verjaring

Ook als er geen overeenstemming is tussen de gemeente en degene die de gemeentegrond oneigenlijk gebruikt, kan privaatrecht worden ingezet. Dit gebeurt geregeld wanneer degene die soms al jarenlang oneigenlijk gebruik maakt van gemeentegrond, zich beroept op verjaring. Op basis hiervan meent men soms recht te kunnen doen gelden op het eigendom van de gebruikte gemeentegrond. De term verjaring wordt in de praktijk echter voor verschillende zaken gebruikt en kan tot spraakverwarring leiden.

Eigendom is in Nederland goed beschermd. Gemeentegrond gaat na verloop van tijd (10 of 20 jaar) niet zomaar over naar de gebruiker van die grond. Voor een geslaagd beroep op verjaring dient de gebruiker bewijsmateriaal aan te leveren waaruit blijkt dat hij of zij minimaal 20 jaar voortdurend, onafgebroken, ongestoord, openbaar en ondubbelzinnig de grond in gebruik heeft gehad. Er moet sprake zijn van een ondoordringbare erfafscheiding die het stukje in gebruik genomen grond afsluit van het gemeentelijk eigendom waardoor het perceel niet meer toegankelijk was voor derden. Het juridisch uitgangspunt is: “Wie stelt, bewijst”. De bewijslast ligt dus bij degene die zich beroept op verjaring.

Verjaring is niet hetzelfde als overdracht van het eigendom, verjaring betekent dat degene die de grond in gebruik heeft genomen is “bevrijd” van de teruggaveplicht. In bijlage 8.3 staat een uitgebreider toelichting op het begrip verjaring.

Daar waar het gevaar van verjaring dreigt zal afzonderlijk, of parallel aan de handavingsaanpak binnen de gefaseerde aanpak ook het proces van stuiting van de verjaring worden opgestart. Hiermee wordt voorkomen dat gedurende een bestuursrechtelijk handhavingstraject de eigendomsverhoudingen door de voortschrijdende verjaring worden gewijzigd.

5. Proces

5.1 Management

het herstellen van duidelijkheid en rechtsgelijkheid in de achterstallige dossiers van oneigenlijk grondgebruik is complexe materie. In de gebieden is onvoldoende expertise en mankracht aanwezig om dit proces naast de normale werkzaamheden uit te voeren. Die conclusie leidt tot de volgende taken- en rollenverdeling. De eerste analyses van de dossiers worden door de beleidsteams van de gebieden verzorgd en ingebracht in het multidisciplinaire procesteam. Het procesteam is vervolgens verantwoordelijk voor een uniforme wijze van uitvoering in alle gebieden. De taskforce monitort en coördineert het gehele proces.

5.1.1 Taskforce Annexaties + rollen

De taskforce coördineert het gehele proces. Ook neemt in de geest van dit plan van aanpak besluiten over verkoopprijzen en niet voorziene omstandigheden, evalueert en legt zo nodig aanpassingen en/of aanvullingen voor ter nadere besluitvorming aan het gemeente bestuur. Hiertoe wordt drie maandelijks (of zoveel vaker als noodzakelijk) een bijeenkomst gehouden. Hierin worden voortgang, samenwerking, doelstelling en resultaat besproken. De taskforce bestaat uit de volgende leden:

- Lijnmanager GOB	→	<i>eindverantwoordelijke processturing</i>
- Teammanager DVV	→	<i>eindverantwoordelijke handhaving</i>
- Hoofd Vastgoed	→	<i>eindverantwoordelijke verkoop</i>
- Gebiedsmanager(wisselend)	→	<i>expertise vanuit het gebied</i>
- Ondersteuning	→	<i>secretariaat en centrale verslaglegging</i>

5.1.2 Procesteam Annexaties + rollen

Het procesteam voert de werkzaamheden voor het daadwerkelijk afhandelen van de dossiers uit. De leden van het procesteam moeten daartoe handelingsbevoegd zijn. Zij vertegenwoordigen hun afdeling en zitten met het mandaat van die afdeling in het team. Het procesteam bestaat uit de volgende leden:

- Procesmanager GOB	→	<i>processturing</i>
- gebiedsverbinder	→	<i>schakel naar gebied/bewoners</i>
- Juridisch adviseur Handhaving	→	<i>ingeval van handhaving verantwoordelijk voor uitvoering</i>
- (Juridisch) adviseur Vastgoed	→	<i>adviseur mbt legalisering en ingeval van legalisering verantwoordelijk voor de uitvoering van de legalisatie</i>
- Voorzitter IVO(SZ/VG)	→	<i>afwikkeling verkopen</i>
- Technisch Adviseur	→	<i>advisering en ondersteuning op het gebied van PvE inkoop en techniek (incl. processen t.b.v. uitvoering)</i>
- Ondersteuning GOB	→	<i>secretariaat en centrale verslaglegging</i>
- Communicatie medewerker	→	<i>communicatieve ondersteuning</i>

5.2 Externe stakeholders

Er zijn drie groepen van externe stakeholders die elk op een eigen manier bij het project worden betrokken: wijkraden en bewoners, nutsbedrijven en het hoogheemraadschap.

Wijkraden/bewoners

Wijkraden worden geïnformeerd over de uitvoering. Bewoners, bedrijven of instanties die belang hebben bij de achterstallige dossiers worden als zodanig betrokken bij de uitvoering van het traject en de afhandeling van hun dossier(s).

Nutsbedrijven

Er zal secundair proces ingericht moeten worden om te inventariseren of er vanuit de nutsbedrijven belangen zijn die legalisatie in de weg staan. Indien de nutsbedrijven hier belangen hebben is het zaak die belangen te borgen in het primaire proces. Dit secundaire proces zal worden getrokken vanuit GOB door de coördinator nutsoverleg.

Hoogheemraadschap Rijnland

Er zal secundair proces ingericht moeten worden om te inventariseren of er vanuit Rijnland belangen zijn die legalisatie in de weg staan. Indien Rijnland hier belangen heeft is het zaak die belangen te borgen in het primaire proces. Dit secundaire proces zal worden getrokken vanuit GOB door procesmanager Oevers en Kunstwerken.

5.3 Inkoopstrategie & afwegingskader regie (risico dossier)

Het procesteam maakt een afweging of en zo ja in welke mate van regie het proces op de markt gezet kan worden. Dit gebeurt na het bepalen van de aanpak, aan de hand van het afwegingskader ‘werken in regie’

door een weging van factoren. Aansluitend hieraan wordt een risicoanalyse gehouden en legt het processteam een risicodossier aan voor het gehele proces.

Conclusies uit het afwegingskader en de risicoanalyse worden verwerkt in de inkoopstrategie en aangevuld met een strategie om de kosten van het proces te vermarkten (aanbesteden). Als laatste wordt er als onderdeel van de marktanalyse een marktstrategie opgesteld.

Het processteam levert de volgende producten:

- inkoopstrategie (regiemodel/contractenkeuze, aanbesteding en marktanalyse);
- risico dossier (gehele proces);
- marktstrategie.

5.4 KPI aansturing proces

Het proces wordt gemonitord op basis van de volgende variabelen, de KPI's (Kritische) Prestatie)

Indicatoren):

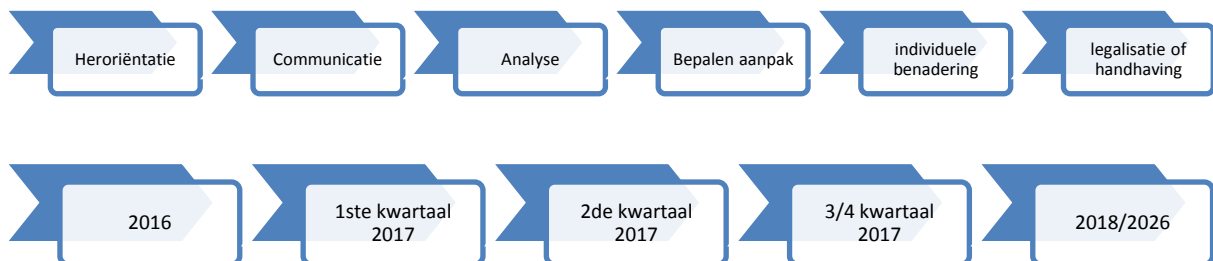
- wordt er bijgedragen binnen de (tussen) evaluaties/producten aan het resultaat en de doelstelling van deze opdracht;
- wordt er proactief gestuurd op voortgang;
- wordt er proactief samengewerkt tussen de gebieden;
- wordt er proactief samengewerkt tussen de hoofdafdelingen;
- is de communicatie voldoende;
- zijn de burgers (omwonenden) tevreden.

5.5 Proces planning

Besluitvorming

Nog invullen na de besluitvorming

Uitvoering



Proces 1 Processchema incl. tijdvakken

Elk dossier volgt haar eigen tijdspad. De doorlooptijd per dossier is niet op voorhand aan te geven. Het is bovendien niet bedoeling stadsbreed met de aanpak te beginnen. Met een voorzichtige start in een nader aan te wijzen gebied zal ervaring worden opgedaan. Deze ervaringen zullen zeker bekendheid krijgen en daarmee een spin-off hebben op de nog aan te pakken dossiers. Het voor de aanpak ter beschikking staande jaarbudget is bepalend voor het aantal aan te pakken dossiers per jaar en de doorlooptijd van de totale afwikkeling.

De aanpak wordt gebiedsgericht gefaseerd ingepland en uitgevoerd. Het eerste jaar wordt benut om op basis van de ervaringen met de eerste dossiers een goede inschatting te kunnen maken van de doorlooptijd en de daadwerkelijke kosten en baten van de werkwijze. Op basis daarvan wordt de begroting en de daarbij behorende planning bijgesteld.

5.6 Baten legalisatie

De baten bij legalisatie zijn niet vooraf te ramen omdat de uitkomsten per dossier zeer verschillend kunnen zijn. De gemeente kan grond die daarvoor in aanmerking komt verkopen of verhuren. Bij verkoop zal een marktconforme grondprijs worden gehanteerd.

In alle voorgaande nota's grondprijzen staat dat verkoop voor tuingrond middels taxatie plaatsvindt. Er is derhalve geen standaard bedrag opgenomen. De waarde is afhankelijk van verschillende factoren. Uit vergelijkende verkopen bij tuingrond T-1 blijkt dat € 250,00 een gemiddelde m2 prijs is, de verhuurprijs is een afgeleide hiervan. Uitsluitingen kunnen deze marktconforme prijs beïnvloeden. Per situatie zal een taxatie van de afdeling Vastgoed de verkoopprijs bepalen. (Zie bijlage 8.4 voor een overzicht van scenario's bij verkoop of verhuur).

Legaliseren van oneigenlijk in gebruik genomen gemeentegrond door het aangaan van huurcontracten heeft niet de voorkeur van de afdeling Vastgoed. Bij huurwoningen zal getracht worden de grond te verkopen aan de eigenaar, waarbij deze eigenaar de uitbreiding van het verhuurde in de huur kan verdisconteren. Daar waar sprake is van koopwoning wordt ook overdracht in eigendom voorgestaan. Met deze principes wordt vooraf helderheid en scherpte gegeven over wat, uitzonderingen daargelaten, mag en kan.

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij bij naastgelegen panden dan wel bij meerdere panden binnen één blok of vergelijkbare blokken verschillende scenario's gevolgd kunnen. Uit overwegingen van algemeen belang ligt dan een generaal pardon in de rede. De legalisatie komt voor rekening van de gemeente. Dat de rechtvaardigheid in het gedrang komt is daaraan ondergeschikt.

5.7 Kosten legalisatie

De complexiteit en variatie in dossiers is zo groot dat er moeilijk een inschatting is te maken voor de urenbesteding en dus de kosten van het gehele proces. Het maakt daarbij niet uit of proces integraal wordt opgepakt of dat het naast de normale werkzaamheden moet worden opgepakt. Het aanpakken van de achterstallige dossiers vergt in beide benaderingen tijd. De eerste benadering kent echter een korte(re) doorlooptijd dan de tweede. Het oppakken naast de normale werkzaamheden draagt het risico van verdringing in zich. Zonder extra capaciteit krijgt de aanpak onvoldoende aandacht of blijven andere zaken liggen.

Een principiële vraag is of het proces geheel of gedeeltelijk in eigen beheer moet worden gedaan. Het is mogelijk gespecialiseerde marktpartijen in het proces te betrekken. Een voorbeeld van zo'n bedrijf is Eiffel (zie: <http://www.eiffel.nl/oplossingen/snippergroen/>). Een risico hiervan is dat bureaus als deze de inkomsten aantrekkelijker schetsen en de kosten en risico's lager inschatten dan zij in werkelijkheid zijn. In de media zijn overigens verschillende negatieve berichten terug te vinden over de aanpak van dit soort bureaus.

In de procesraming (5.9) zijn de kosten voor juridische procedures (inschakeling stadsadvocaat) als "pm" vermeld. Het is niet vooraf aan te geven of en zo ja hoeveel beroep gedaan moet worden op externe juridische expertise.

5.8 Financiën/dekking/subsidies, BTW complicaties

Jaar	EP	Bedrag
2016		
2017		
2018		
2019		

Er is geen sprake van subsidies, BTW compensaties, GREX of andere dekkingsbronnen.

Voor de aanpak zijn binnen de begroting (van de hoofdafdelingen) geen financiële middelen beschikbaar. Voor deze aanpak heeft het college in de Kadernota 2016 jaarlijks een bedrag van € 220.000 (prijspeil 1/1/16) uit de algemene middelen vrijgemaakt. In komende 10 jaar zullen daarmee de achterstallige

dossiers worden weggewerkt. Bij besluitvorming over de kadernota en het vaststellen van de begroting de komende jaren kan de raad desgewenst bijsturen en daarmee expliciet een besluit nemen over voortzetting. Verkoopopbrengsten komen uiteindelijk, na aftrek van de voor verkoop en behoud gemaakte kosten, zoals gebruikelijk te goede aan de reserve vastgoed. Onder deze kosten worden onder andere verstaan taxatiekosten, juridische en administratieve kosten. De netto opbrengsten uit de verkoop van oneigenlijk gebruikte gemeentegrond dienen dus niet als financiering van het project, daarvoor heeft de raad algemene middelen beschikbaar gesteld. Hoge(re) kosten door bijvoorbeeld deze procedures in enig jaar zullen in eerste instantie door temporisatie worden opgevangen.

5.9 Procesraming

Lasten						
Omschrijving		aantal	mu per aantal	totaal mu	€ per uur	totaal €
Heroriëntatie		280	8	2.240	110	246.400
Communicatie	algemeen			60	76	4.560
	individueel	280	3	840	113	94.920
Analyse		280	4	1.120	110	123.200
Aanpak bepaling (incl. besluitvorming)		280	12	3.360	110	369.600
Individuele benadering		280	8	2.240	113	253.120
Afhechting overeenstemming	aanname	200	8	1.600	104	166.400
Afsluiting		200	2	400	76	30.400
Handhaving						
lichte gevallen	75%	210	10	2.100	79	165.900
zware gevallen	25%	70	40	2.800	79	221.200
juridische procedures		pm		pm		pm
				16.760		1.675.700
Project onvoorzien		15%		2.514		251.355
				19.274		1.927.055
Proces onvoorzien		15%		2.891		289.058
		totaal		22.165		2.216.113
Baten						
Omschrijving		aantal	aantal m2	prijs per m2		totaal €
Verkopen (middels taxatie, € 250 gem. stad)		pm	pm	250		pm
Verhuur, 10% verkoopwaarde, jaarlijks te indexeren		pm	pm	25		pm
		totaal				pm

5.10 Borging

Borging van de voortgang, kwaliteit, audit, rapportage en evaluatie tijdens het proces. Deze borging vindt op twee niveaus plaats:

- primair in de gebieden onder de verantwoordelijkheid van de gebiedsmanager;
- secundair in de taskforce alwaar de gebiedsmanagers verantwoording afleggen.

Bij de eventuele inschakeling van een marktpartij is kwaliteitsborging ook belangrijk. Bij werken in regie wordt de verantwoording voor het eigen handelen zoveel mogelijk bij de marktpartner zelf belegd. Het is en blijft uiteraard wel zaak dat de gemeente de rol van regisseur kan spelen. Zodra de inschakeling van een marktpartij aan de orde is zal de methodiek van kwaliteitsborging nader aan de orde komen.

5.10.1 Kwaliteitsborging – PDCA

De kwaliteitsborging in de onderscheidenlijke gebieden, de uniformering van te leveren kwaliteit en prestaties, wordt primair door het procesteam en secundair door de taskforce gemonitord. Vanuit de rol van eindregisseur (taskforce) zal ook gestuurd moeten kunnen worden op de kwaliteit.

Het is daarom zaak dat er naar aanleiding van de KPI's op basis van processturing en procesverbetering Plan-Do-Check-Act (Deming circle), een auditeringsplan (zie hst 4.8.2) gemaakt wordt om het proces als regisseur te kunnen monitoren en bijtijds bij kan sturen. Sturing vanuit de PDCA-systematiek is ook noodzakelijk om proactief en flexibel naar de organisatie toe te kunnen handelen i.p.v. reactief.

5.10.2 Auditeren

Een auditeringsplan bestaat met name uit audits op het hoofdproces en eventuele sub-processen, zoals in dit proces zijn aangegeven. Er kunnen steekproeven gedaan worden om de kwaliteit van de geleverde producten en verrichtte handelingen te controleren.

Bij deze methodiek worden op basis van geconstateerde afwijkingen ingezoomd en bijgestuurd.

5.10.3 Rapporteren - GOTIK

Het processteam rapporteert op de uit het projectmanagement bekende GOTIK-elementen. De GOTIK elementen dienen als basis voor onze interne rapportage methodiek (VGR).

Het format van rapporteren en het tijdstip van rapporteren, zal aansluiten op de normale rapportage cyclus.

5.10.4 Evalueren

Het proces zal minimaal jaarlijks in de taskforce worden besproken en vervolgens in de taskforce worden geëvalueerd. Het proces, de keuzes die gemaakt zijn, de aansturing, de risico's die zijn (of niet) opgetreden, de "do's en don'ts" worden bekeken.

Doel van deze evaluatie is om procesverbeteringen door te voeren. Zo nodig de evaluatie punten ter aanvullende besluitvorming aan het gemeente bestuur worden voorgelegd.

Jaarlijks, tijdig in verband met de besluitvorming over de kadernota, zal de raad een evaluatie ontvangen over de voortgang van de aanpak in het voorgaande jaar. Desgewenst kan de raad bij de besluitvorming over de kadernota tot bijsturing van de aanpak besluiten. De eerste evaluatie zal plaatsvinden in 2018 (uitgaande van het beschikbaar komen van de gelden in 2017).

6. Communicatie

Communicatie is in samenhang met een consequente uitvoering van groot belang voor het slagen van het project. De strategie in aanpak en communicatie is dat de gemeente de duidelijkheid wil herstellen in de achterstallige dossiers van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Duidelijkheid en rechtsgelijkheid herstellen is het frame voor de communicatie van dit project. Het is realistisch om er rekening mee te houden dat desondanks negatieve berichtgeving en pogingen om via de media gelijk te halen niet geheel zijn te voorkomen.

Om het project op een goede manier te framen is het zinvol om consequent – ook intern - over oneigenlijk gebruik van gemeentegrond te spreken, in plaats van termen zoals 'annexaties en 'illegaal gebruik'. Dit helpt het denken in termen van 'wij' tegen 'zij' voorkomen. Zowel de oneigenlijke gebruikers als de gemeente hebben immers de huidige situatie laten ontstaan. Evenzeer hebben beiden ook belang bij het afronden van de dossiers en het herscheppen van duidelijkheid en rechtsgelijkheid. Vooral in schriftelijke communicatie, maar ook bij de interne behandeling van dossiers, zijn framing en zorgvuldig taalgebruik van belang.

De belangrijkste externe stakeholders zijn degenen die oneigenlijk gebruik maken van gemeentegrond. Deze bewoners, bedrijven of instanties hebben belang bij de achterstallige dossiers en worden als zodanig benaderd. Er is oog voor hun kant van de zaak. Wat betreft communicatie is de aanpak zo veel mogelijk in gesprek gaan met de direct belanghebbenden en waar mogelijk bemiddeling in te zetten, voordat een juridisch traject wordt gekozen. De aanpak is laagdrempelig, niet aanvallend en er wordt gebruik gemaakt van 'keukentafelgesprekken' om volledig inzicht te krijgen in de dossiers en belangen van degenen die de grond onrechtmatig gebruiken. Indien mogelijk en nodig wordt in de communicatie onderscheid gemaakt tussen situaties waarbij de gebruiker moedwillig grond heeft geannexeerd of waarbij er sprake is van onbewust gemeentegrond in gebruik nemen, of waarbij de gemeente deels mede debet is aan het ontstaan en laten voortbestaan van een onduidelijke situatie.

Communicatie met bewoners in het algemeen (niet direct belanghebbenden) en pers is open maar low

profile. Wijkraden spelen in de afhandeling van de dossiers geen rol. Zij worden geïnformeerd over de aanpak en uitvoering.

De interne, politiek verantwoordelijke stakeholders - het college van B&W, Commissie Beheer en de Raad - worden steeds goed op de hoogte houden van de voortgang van het project en van complicaties in lastige dossiers.

7. Besluitvorming

Voor uitvoering van het plan van aanpak voor het herstellen van duidelijkheid en rechtsgelijkheid in de achterstallige dossiers van oneigenlijk gebruik van gemeenteground is een budget nodig. Het is de bevoegdheid van de raad om budget beschikbaar te stellen.

- Directie
- Staven
- College van B&W
- Commissie Beheer
- Raad: budget beschikbaar stellen

8. Bijlagen

- 8.1 Specificatie beoordelingscriteria
- 8.2 Checklist IVO
- 8.3 Verjaring
- 8.4 Overzicht van scenario's bij verkoop of verhuur

Bijlage 8.1 Specificatie van beoordelingscriteria

De belangrijkste beleidsmatige afwegingsgronden zijn:

1. Strategisch belang

Gronden kunnen van belang zijn voor toekomstige ontwikkeling(en) {bouwontwikkeling en / of (ondergrondse) infrastructuur}. Legalisatie ligt in die situaties niet in de rede, handhaving wel.

2. Ruimtelijke aanvaardbaarheid

Onder dit begrip wordt onder andere verstaan stedenbouwkundig, architectonisch, verkeerskundig, milieutechnisch, waterhuiskundig, ecologische en groentechnisch verantwoord. Geen legalisatie indien vanuit oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid een ongewenste situatie wordt bestendigd en/of kan ontstaan. Handhaving is dan gewenst.

Bestemmingsplan

Het geldende bestemmingsplan is alleen relevant als gehandhaafd wordt op ‘gebruik’ i.p.v. via de APV.

Of een oneigenlijk gebruik wel of niet in het bestemmingsplan past, doet er bij de afweging over legaliseren of handhaven via de APV dus niet zo toe. Het gaat bij de keuze om te legaliseren om de algemene afweging of een oneigenlijk gebruik ruimtelijk aanvaardbaar is (of zoals dat door juristen wordt omschreven: of er voldaan wordt aan het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’).

Vervolgens kan bij de keuze voor legalisatie op twee manieren een planologische titel aan het nieuwe gebruik worden toegekend:

- via een omgevingsvergunning (Wabo)
ofwel
- via het bestemmingsplan (postzegel voor betreffende perceel of een algemeen nieuw wijkbreed bestemmingsplan, bestemmingsplannen worden eens per 10 jaar voor iedere wijk herzien).

Bij naast elkaar gelegen situaties is uit oogpunt van rechtvaardigheid een oud gezegde van belang: gelijke monniken, gelijke kappen. Of te wel maatwerk is mogelijk maar dan wel voor iedereen gelijk resultaat in hetzelfde blok.

3. Beheer en onderhoud

Het beheer en onderhoud is ondergebracht in Domein Dienstverlening Overeenkomsten. Als het onderhoud wordt bemoeilijkt moeten deze DDO's met meerkosten worden aangepast. Minder m2 onderhoud betekent in theorie minderwerk, in de praktijk blijkt echter minderwerk veelal minder te zijn dan verondersteld.

Geen legalisatie indien deze legalisatie belemmerend of anderszins op het resterende in onderhoud van de gemeente zijn gebied werkt tenzij er praktische afspraken gemaakt kunnen worden om de belemmeringen weg te nemen zonder dat dit voor de gemeente kostenverhogend werkt.

Nadere uitwerking:

1. Kabels en leidingen

Het kan voorkomen dat er kabels en/of leidingen van nutsbedrijven in het in gebruik genomen

grondstuk aanwezig zijn. Als dit het geval is dan komt deze groenstrook in principe niet in aanmerking voor verkoop tenzij door de nutsbedrijven toestemming wordt gegeven om de groenstrook te verkopen.

Om te controleren of er kabels en/of leidingen in de groenstrook aanwezig zijn doet de gemeente zo nodig een KLIC-melding. Bij aanwezigheid van kabels en/of leidingen, neemt de gemeente contact op met de nutsbedrijven met het verzoek of zij toestemming willen verlenen om de groenstrook te verkopen, tenzij het gaat om een huisaansluiting. Indien de nutsbedrijven akkoord gaan, kan de grond verkocht worden. Vaak stellen de nutsbedrijven wel de voorwaarde dat er een zakelijk recht gevestigd moet worden t.b.v. de nutsbedrijven. De kosten voor de vestiging van een zakelijk recht worden in rekening gebracht bij de koper van de grond. Indien er kabels en/of leidingen in de grond aanwezig zijn kan de grond meestal wel verhuurd worden. Ook hiervoor geldt dat er in de huurovereenkomst standaard opgenomen is dat de gemeente, of door deze aan te wijzen personen, altijd toegang heeft tot de grond. In het uiterste geval kan indien medewerking uitblijft de huurovereenkomst opgezegd worden.

2. Rioleringen/drainage/duikers

De riolering, drainage en/of een duiker moet voor de gemeente toegankelijk zijn in geval van storingen of om onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. Indien er in de uit te geven grond riolering, drainage en/of een duiker aanwezig is dan komt deze grond in principe niet in aanmerking voor verkoop tenzij de gemeentelijke belangen door het vestigen van een zakelijkrecht kunnen worden gewaarborgd, de kosten van de vestiging van dit recht komen voor rekening van de grondkoper.

Als de riolering, drainage en/of een duiker een groot gemeenschappelijk belang heeft en er bijvoorbeeld belangrijke putten/ voorzieningen in de grond aanwezig zijn of indien het bijvoorbeeld een stamriool betreft dan betekent dit een zeker risico zijn voor toekomstig beheer van de riolering/drainage/duiker. Dit kan een reden zijn waarom de betreffende grond niet in aanmerking komt voor verkoop. Voor de beoordeling van verkoop van gronden met daarin duikers is nog van speciaal belang dat ook het Hoogheemraadschap Rijnland deels verantwoordelijk is voor het beheer. Daarom wordt er ook een advies gevraagd aan het Hoogheemraadschap. De duikers maken deel uit van het oppervlaktewatersysteem. In principe zijn duikers vanwege de beperkte diameters ongewenst. Het bovengronds halen van met name de langere duikers moet in de toekomst mogelijk blijven. Ook dit kan dus een reden zijn van verkoop of verhuur af te zien. Of de groenstrook wel verhuurd kan worden, wordt op dezelfde manier beoordeeld. Maar ook hier kan het niet gewenst zijn om de groenstrook te verhuren i.v.m. de bereikbaarheid van de riolering en eventuele putten. Verhuur is wel eerder mogelijk omdat in de huurovereenkomst standaard kan worden opgenomen dat de gemeente, of door deze aan te wijzen personen, altijd toegang heeft tot de groenstrook. In het uiterste geval kan bij het uitblijven van medewerking de huurovereenkomst opgezegd worden.

Voor rioleringen geldt nog een bijzonderheid. De gemeente is zelf eigenaar van het hoofdriool. Huisaansluitingen zijn eigendom van het dienend perceel, deze aansluitingen worden door de gemeente tot de kadastrale erfgrens beheert (onderhouden). In die gevallen dat er riolering aanwezig in de grond dient de eigenaar (dienende eigenaren) in te stemmen met verkoop.

3. Openbare verlichting

Het voorkomen dat er openbare verlichting in de grond aanwezig is. Gronden waarin openbare verlichting aanwezig is komen in principe niet in aanmerking voor verkoop of verhuur, tenzij de gemeentelijke belangen en de belangen van het nutsbedrijf door het vestigen van een zakelijkrecht kunnen worden gewaarborgd. De kosten van de vestiging van dit recht komen voor rekening van de grondkoper.

Overwogen kan worden de kabels en/of de lichtmast(en) te verplaatsen. Hierbij prevaleert het belang van een goede openbare verlichting boven het belang van de verkrijger. De kosten die verband houden met de verlegging en/of verplaatsing komen voor rekening van de koper/huurder. Voor het bepalen van de verleggings- en verplaatsingskosten zal een offerte bij de gemeentelijk DDO-partner Openbare Verlichting worden opgevraagd welke wordt meegenomen in de koop-/huurovereenkomst. De afrekening van de verleggings- en verplaatsingskosten zal echter

plaatsvinden op basis van nacalculatie. In de verkoopovereenkomst kan dus geen vast bedrag voor verleggen en verplaatsen worden opgenomen, slechts een indicatiebedrag (offertebedrag).

4. *Brandkranen*

De grond wordt gecontroleerd op de aanwezigheid van brandkranen. In principe worden er geen gronden verkocht of verhuurd als daarin een brandkraan aanwezig is, tenzij door de brandweer aangegeven wordt dat de grond verkocht/verhuurd kan worden. Het kan zijn dat de brandkraan zich in de nieuwe erfgrens gaat bevinden en dus bereikbaar blijft voor de brandweer. Zo niet kan bezien worden of er overeenstemming kan worden bereikt over het verplaatsen van de brandkraan. De brandweer heeft hierin het laatste woord. De kosten die verband houden met deze verplaatsing komen voor rekening van de koper/huurder, waarbij tevens de kosten voor een eventueel te vestigen zakelijk recht ook voor zijn rekening komen.

5. *Bodemverontreiniging*

Bij te verkopen in gebruik genomen gronden wordt onderzocht of er in het verleden een bodemonderzoek gedaan. Het resultaat daarvan wordt vermeld in de koopovereenkomst. Zijn er geen onderzoeken gedaan wordt vermeld dat ook vermeld. Er worden geen bodemonderzoeken uitgevoerd ten behoeve van de verkoop van een grond. De koper dient de grond te aanvaarden in de staat waarin het zich bevindt.

6. *Nadere voorwaarden*

Er worden geen nadere voorwaarden aan de verkoop of verhuur van groenstroken gesteld die in de toekomst kunnen leiden tot handhaving, er worden dus ook geen bijzondere voorwaarden opgenomen in de koopovereenkomst.

Toelichting: Bijvoorbeeld het opnemen van de voorwaarde in de koopovereenkomst dat alleen lage erfafscheiding geplaatst mag worden ter waarborging van het uitzicht. Dit brengt veel werk met zich mee om dit in de praktijk te controleren en in de toekomst kan dit leiden tot handhaving. Dit is niet wenselijk.

7. *Aangrenzend perceel*

Gronden worden uitsluitend verkocht aan eigenaren van aangrenzende percelen. Verhuur vindt alleen plaats aan eigenaren of bewoners van aangrenzende percelen.

Wanneer er meerdere percelen grenzen aan dezelfde groenstrook, dan moet de verzoeker een “verklaring van geen bezwaar” overleggen van alle bureaus die aan de groenstrook grenzen. Of er moet een gezamenlijk verzoek gedaan worden van alle bureaus waarbij ook al aangegeven is hoe men de groenstrook wil verdelen. De gemeente behoudt zich het recht voor om de verdeling af te wijzen bij een niet wenselijke verdeling.

In beginsel wordt er geen grond verkocht of verhuurd dat voor andermans perceel ligt.

De te verkopen of te verhuren groenstrook mag niet het directe uitzicht belemmeren van (een) omliggende woning(en).

Toelichting: het raam van het buurhuis kijkt direct uit op deze groenstrook, bij uitgifte van deze groenstrook kan deze buur benadeeld worden als het perceel anders ingericht wordt.

8. *Ingesloten eigendom*

Een groenstrook wordt niet verkocht of verhuurd, als hierdoor ander in beheer van de gemeente openbaar groen en/of andere zaken onbereikbaar wordt. Uitgifte van gronden mag niet leiden tot ingesloten gemeentelijke eigendommen.

9. *Gehele percelen*

Een aaneengesloten groenstrook wordt in beginsel in z'n geheel verkocht of verhuurd, dit om versnippering te voorkomen.

Toelichting: Het moet duidelijk zichtbaar zijn wat openbaar groen is en wat particulier in gebruik is, dit om onrechtmatig gebruik van gronden tegen te gaan. De gemeente wil geen kleine of smalle strookjes groen overhouden die verhoudingsgewijs duur en arbeidsintensief zijn in het onderhoud. Alleen bij grote percelen, indien er voldoende openbaar groen overblijft of als de uitgifte tevens in het belang van de gemeente is, kan er een gedeelte van de groenstrook worden verkocht of verhuurd.

10. Gekartelde grensstructuur

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verkoop van bestaande huursituaties en nieuw te verhuren of te verkopen percelen. Het gaat hierbij om een verschil in een gekartelde grensstructuur in het kadaster en in de praktijk.

- Indien een groenstrook (grond achter een of meerdere percelen) al wordt verhuurd aan meerdere eigenaren dan is er geen bezwaar tegen verkoop van de groenstrook aan een enkele huurder als hierdoor een gekartelde kadastrale eigendomsgrens ontstaat.

De groenstrook wordt immers al verhuurd en in praktijk is niet zichtbaar of het hier gaat om een gehuurde of een gekochte groenstrook. Als er al meerdere groenstroken verhuurd zijn dan kan de groenstrook wel aan een individuele aanvrager verkocht worden omdat dit de praktijk niet te zien is. Of de groenstrook nu gehuurd of gekocht is, is niet zichtbaar in het veld. Er ontstaat alleen kadastraal een gekartelde grensstructuur in het eigendom van de gemeente. De praktijk heeft uitgewezen dat na verloop van tijd al deze groenstroken verkocht worden. Het uitgangspunt is immers om zoveel mogelijk groenstroken te verkopen en het is bijna nooit zo dat alle eigenaren van bijvoorbeeld een rij huizen op het zelfde tijdstip tot aankoop van een gehuurde groenstrook over willen gaan.

- Bij nieuw, in verband met legaliseren van in gebruik genomen grond, te verhuren of verkopen groenstroken mag er geen gekartelde grensstructuur ontstaan. Deze gekartelde grensstructuur is zichtbaar in het veld. Het gaat hierbij om groenstroken die nog niet gebruikt worden door bewoners.

Een voorbeeld ter toelichting: een groenstrook ligt achter een rij met 5 woningen. De middelste bewoner heeft de strook achter zijn perceel in gebruik genomen. Legalisatie hiervan door huur of koop van de gemeente is niet wenselijk. De bestaande groenstrook wordt formeel versnipperd en het aanzicht van de gehele groenstrook kan worden doorbroken. Hierbij gaat het dus om een gekartelde grensstructuur in het veld. De gemeente wil alleen over gaan tot verkoop/verhuur als alle 5 de bewoners willen kopen of huren. Op deze manier wordt de gehele groenstrook verkocht/verhuurd. Situaties waarbij stukjes uit een groenstrook verkocht of verhuurd worden en de rest is ingericht is als openbaar groen zijn ongewenst.

11. Sociaal onveilige locaties

Voor de leefbaarheid van de woonomgeving is een veilig gevoel voor de bewoners van groot belang. Met name in de donkere periodes kunnen onoverzichtelijke situaties leiden tot een onveilig gevoel. Bij het beoordelen van een legalisatie van in gebruik genomen grond of er sociaal onveilige situaties ontstaan of kunnen ontstaan. Als dergelijke onveilige locaties kunnen ontstaan dan wordt niet overgegaan tot verkoop of verhuur van de grond.

Onoverzichtelijke situaties kunnen ontstaan door:

- begeleiding van voet- en fietspaden door hoge particuliere afscheidingen;
- het aanbrengen van hoge beplanting door particulieren langs openbare gebieden;
- bewoners van omliggende woningen hebben geen zicht meer op het pad.

Bijlage 8.2 Checklist verkoop gemeenteground.

Voor de verkoop van gemeenteground, het zogenoemde snippergroen, is de onderstaande checklist in gebruik bij de gemeente Haarlem.

Checklist Vastgoed verkoop “snippergroen” gemeenteground.		
Adres: nabij/achter/voor:		
Activiteit	Van/door wie	Datum
Constatering gebruik middels VRA / locatiebezoek / melding (Illegaal grondgebruik)	VGO/VGB	
Aanvraag ontvangen voor verhuur/koop	VGO/VGB	
Uitvoeren vooronderzoek naar het te verkopen object. Afstemmen met VGO/VGB Is er een verhuur (VGB) dossier? Is er een gratis gebruikscontract? Is de grond al eens eerder aangeboden (VGO)?	VGO/VGB	
Bespreken in Integraal Vastgoedoverleg d.d. Geleideformulier en agendanr.	STZ VGO/EC/JOS WKZ/DWT DV PBO RB/S&P	
Snippergroen/restperceel	JA	NEEN
Maakt het onmiskenbaar deel uit van de groene hoofdstructuur of groene wijkstructuur?		
Is het nodig voor het ontwikkelen en verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen op het gebied van wonen, werken, sport, verkeer en vervoer, recreëren, milieu en veiligheid?		
Zijn er monumentale bomen of beeldbepalende bomen op de uit te geven grond aanwezig?		
Zijn er monumentale bomen of beeldbepalende bomen binnen 5 meter van de uit te geven grond aanwezig?		
Rusten er bebouwingsmogelijkheden, woondoeleinden of commerciële doeleinden?		
Is er op voorhand duidelijk dat verhuur of verkoop leidt tot oprichting van bouwwerken die de woon- en leefomgeving aantasten?		
Is er op voorhand duidelijk dat verhuur of verkoop leidt tot een gebruik dat in strijd is met het geldende bestemmingsplan?		
Neemt door verhuur of verkoop de versnippering toe?		
Ontstaan er door versnippering, restpercelen die leiden tot een inefficiënt beheer en onderhoud?		
Leidt verhuur of verkoop tot een ingesloten gemeentelijk eigendom?		
Maakt het deel uit van afgeschermd beplanting c.q. zone rondom speelplekken, parkeerplaatsen en wijk- of stadsranden?		
Sluit het aan bij een privégebied/eigendom van de aspirant koper/huurder?		
Levert verhuur of verkoop een verkeerstechnisch probleem op?		
Leidt verhuur of verkoop tot een sociaal onveilige situatie?		
Bevindt zich in de grond een bodemverontreiniging? (ingeval van verkoop)		

Bevindt zich op de grond straatmeubilair? (lichtmasten, verkeersborden, straatnaamborden, brandkranen enz)		
Bevinden zich in de over te ragen grond kabels, leidingen en rioolbuizen, niet zijnde huisaansluitingen ten behoeve van de aanvrager? (ingeval van verkoop)		
Bevinden zich in de grond nutsvoorzieningen?		
Grenst het aan een huurwoning waarvan de aanvrager huurder is? (ingeval van verkoop)		
Bijzonderheden		
CONCLUSIE		

Bijlage 8.3 Verjaring

Burgers kunnen op twee manieren door verjaring eigenaar worden van een stuk gemeentegrond, namelijk op grond van: verkrijgende verjaring of bevrijdende verjaring.

Verkrijgende verjaring

Voor verkrijgende verjaring bepaalt artikel 3:99 BW, dat een bezitter te goeder trouw het recht op een onroerende zaak verkrijgt door een onafgebroken bezit van tien jaren. Een bezitter is te goeder trouw wanneer hij zich redelijkerwijze als rechthebbende mocht beschouwen (artikel 3:118 BW). Bijvoorbeeld de bezitter die niet wist en ook niet kon weten dat hij van een onbevoegde verkreeg. De verjaringstermijn begint te lopen met de aanvang van de dag, volgende op die waarop het bezit is verkregen, artikel 3:101 BW.

Bevrijdende verjaring

Bij deze vorm van verjaring gaat het om de verjaring van de rechtsvordering tot beëindiging van het bezit. Hiermee wordt bedoeld de vordering die de gemeente kan instellen om haar recht op de onroerende zaak te handhaven, zoals de vordering tot revindicatie of een verklaring voor recht. Op het moment dat de verjaringstermijn is voltooid, verkrijgt de bezitter de eigendom van de onroerende zaak van rechtswege, ongeacht diens goede of kwade trouw, ongeacht de duur van zijn bezit en ongeacht de vraag of dit bezit al dan niet onafgebroken is geweest. De bezitter ‘verkrijgt’ niet door verjaring maar ‘wordt bevrijd’ van de teruggaveplicht aan de eigenaar.

De verjaringstermijn voor het instellen van de rechtsvordering is in dit geval twintig jaar en begint met de aanvang van de dag, volgende op die waarop een niet-rechthebbende bezitter is geworden of de onmiddellijke opheffing gevorderd kan worden van de toestand waarvan diens bezit de voortzetting vormt.

Bezit

Alleen een bezitter kan eigenaar worden van een onroerende zaak door verjaring. Bezit is het houden van een goed voor zichzelf, artikel 3:107 BW. Men neemt een goed in bezit door zich daarover de feitelijke macht te verschaffen. De betekenis die aan bezitsdaden wordt toegekend wordt door de jurisprudentie ingevuld. Voor inbezitneming is niet beslissend of de inbezitnemer de wil tot eigendomsverkrijging heeft, maar of, objectief, naar verkeersopvatting, sprake is van eigendomspretentie. De machts-uitoefening door de inbezitnemer over de grond, dient zodanig te zijn dat het bezit van de oorspronkelijke bezitter teniet wordt gedaan en dat hij hieruit moet 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.

Voorbeelden van handelingen die in de jurisprudentie als bezitsdaden met eigendomspretentie worden gezien zijn:

- Het afsluiten van een perceel met een hekwerk of een ondoordringbare haag waardoor het perceel niet meer toegankelijk is voor derden.
- Het op bepaalde wijze inrichten en meegeven van uiterlijke kenmerken van de in gebruik genomen grond, bijvoorbeeld een toegangsweg, welke zodanig is ingericht dat de weg naar uiterlijke kenmerken de toegang tot en de uitweg vanuit het pand van de inbezitnemer vormt, hetgeen voor ieder, ook voor de oorspronkelijke bezitter, duidelijk kenbaar is.
- Een combinatie van bezitsdaden die in onderling verband en in samenhang gezien kunnen worden beschouwd als het zich toe-eigenen van de exclusieve macht over de grond, en waarbij duidelijk is dat daarmee de macht van de oorspronkelijke bezitter over de grond is geëindigd.

De vermeende bezitter van de grond kan met alle middelen bewijzen dat hij eigenaar is geworden door verjaring. Hierbij kan worden gedacht aan foto's, getuigen, verklaringen, etc. Het is aan de gemeente om het overgelegde bewijs te accepteren of niet.

Stuiten

‘Stuiten’ is een middel om verjaring tegen te gaan. De gemeente dient de verjaring te stuiten door een schriftelijke aanmaning aan de burger te sturen en binnen zes maanden een stuitingshandeling zoals een

revindicatieactie in te stellen bij de rechtbank. Als blijkt dat dat een stuitingsactie qua termijn of uitvoerbaarheid niet haalbaar is verslechtert de juridische positie van de gemeente.

Bijlage 8.4 Overzicht van scenario's bij verkoop of verhuur

De gebruikers kunnen op meerdere manieren reageren op een voorstel tot legalisatie. Een schets.

1. Gebruiker accepteert de alle lusten en lasten van het toegeëigende grondstuk
 - 1.1. weigert echter met een beroep op verjaring cq toezegging een vergoeding te betalen
 - 1.2. stemt in met het betalen van een vergoeding
2. Gebruiker wil wel de lusten maar weigert de lasten omdat het toegeëigende grondstuk (periodiek) bijzonder onderhoud vergt, zoals bijvoorbeeld oeverconstructies.
 - 2.1. beroept zich op verjaring cq toezeggingen mbt het gebruik en meent zich gevrijwaard voor bijzondere onderhoudskosten
 - 2.2. stemt in met het betalen van een vergoeding maar weigert de verantwoordelijkheid voor bijzonder onderhoud
3. De gebruiker accepteert niet alle lasten van het toegeëigende grondstuk
 - 3.1. verlangt dat kabels en leidingen worden verlegd
 - 3.2. weigert medewerking aan het vestigen van erfdiensbaarheid ten gunste van die kabels en leidingen en het onderhoud daarvan
4. Gebruiker wil niet dat er iets verandert en/of wordt geregeld.
 - 4.1. De toeëigening wordt al dan niet in de minne ongedaan gemaakt
 - 4.2. Een "buur" biedt zich aan om de rechten en plichten over te nemen ter wille van een uniform beeld
5. De gebruiker is niet de eigenaar van het toeëigende perceel maar huurder o.i.d.
 - 5.1. Deze gebruiker heeft zelf de grond toegeëigend
 - 5.2. Een vorige gebruiker heeft zich de grond toegeëigend
 - 5.3. De eigenaar heeft dit stilzwijgend laten gebeuren
 - 5.4. De eigenaar wenst de feitelijke situatie te legaliseren
 - 5.4.1.beroept zich op verjaring
 - 5.4.2.stemt in met het betalen van een vergoeding
 - 5.4.3.Idem maar weigert de verantwoordelijkheid voor bijzonder onderhoud
 - 5.4.4.Stemt slechts in met het betalen van een vergoeding indien de gebruiker een huurverhoging accepteert
 - 5.5. De eigenaar weigert de feitelijke situatie te legaliseren

Zelfs bij naastgelegen annexaties kan de reactie van de gebruikers verschillend zijn. Dat plaats de gemeente voor de vraag of uniformiteit een voorwaarde is of ingestemd kan worden met zogenaamde rafelranden. Zowel uit oogpunt van ruimtelijke kwaliteit als uit beheer zijn rafelrandjes ongewenst. Uniformiteit is het ideale eindbeeld maar dat zal onderhandeling en maatwerk vergen met individuele gebruikers. De keerzijde van die benadering is het accepteren van ongelijkheden.

Deze schets is wellicht theoretisch maar is zeker niet uitputtend. Het geeft echter wel een beeld van de complexiteit van de materie. Idealiter zou er voor elke variant een beleidsmatig afgehechte pasklare oplossing voorhanden zijn. Dat is ondoenlijk. Separate besluitvorming voor iedere situatie ook. Voor een succesvolle aanpak van de annexaties zal op basis van geformuleerde hoofd beleidsuitgangspunten onder punt 3.2 mandaat gegeven moeten worden om een werkbaar geheel te krijgen.