



Raadsstuk

Onderwerp: Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond
BBV nr: 2016/119221

1. Inleiding

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

Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond is ongewenst. Het draagt bij aan rechtsongelijkheid tussen bewoners en het kan de ontwikkeling van de publieke ruimte in de weg zitten. Het is dus onwenselijk voor de gemeente én voor bewoners.

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

De handhaving bleek in de praktijk ingewikkelder dan was geschat. 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. Het project, dat in 2011 is gestopt, heeft geleerd dat het goed is om op basis van consistente beleidskeuzes te opereren.

De ervaringen met het project hebben geleid tot werkafspraken in de ambtelijke organisatie voor het beoordelen van en het reageren op toekomstige grondannexaties. Met deze werkwijze zijn positieve resultaten behaald.

In 2015 is na raadsvragen afgesproken dat het wegwerken van de achterstallige dossiers opnieuw wordt opgestart (brief met kenmerk 2015/412148). Hiervoor kunnen de afgesproken werkwijze en het afwegingskader, verwoord in het Plan van Aanpak, als uitgangspunt worden gebruikt. In dit Plan van Aanpak Oneigenlijk gebruik gemeentegrond is een afwegingskader om de ca. 280 achterstallige situaties uit 2011 objectief te kunnen beoordelen nader uitgewerkt. Het betreft hier situaties waarvan geconstateerd werd dat het oneigenlijke gebruik moest worden beëindigd. Hierbij is handhaving een sluitstuk van het traject, eerst wordt getracht het oneigenlijke grondgebruik in overleg te regelen. Daarnaast was er sprake van ca. 100 situaties waarvan werd verwacht dat onder voorwaarden kon worden overgegaan tot structureel in gebruik geven of verkopen van de grond. Deze situaties kunnen met hetzelfde afwegingskader worden behandeld. De lijst met deze situaties kan op grond van privacywetgeving overigens niet openbaar worden gemaakt.

Tenslotte blijft het zaak om nieuwe gevallen te behandelen, het afwegingskader geeft daarvoor meer helderheid.

In de in het plan van aanpak voorgestelde werkwijze wordt op basis van een gebiedsgerichte aanpak gewerkt. Dit wordt het meest efficiënt geacht omdat op die manier gebruik gemaakt kan worden van de specifieke gebiedskennis, het werkproces geografisch geordend kan worden ingericht en uniformiteit kan worden betracht.

Als eerste wordt gestart met de situaties in Schalkwijk. Daarbij wordt ervaring opgedaan met de werkwijze en kan een inschatting worden gemaakt voor de doorlooptijd en de daarmee gepaard gaande kosten van de aanpak als geheel.

Voor de aanpak de komende jaren 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 al dan niet bijgestelde voortzetting.

2. Voorstel aan de Raad

Het college stelt de Raad voor:

1. in te stemmen met het afwegingskader zoals verwoord in het Plan van Aanpak Oneigenlijk gebruik gemeentegrond.(bijlage A).
2. de lasten van het besluit bedragen ca. € 220.000 per jaar over een periode van 10 jaar, in het totaal ca. € 2.200.000. Het college stelt de raad voor deze ten laste van de algemene middelen te brengen waarbij de voortzetting na 2017 jaarlijks wordt afgewogen tegen de financiële consequenties.
3. de eventuele netto baten uit de legalisatie (verhuur/verkoop) van illegaal in gebruik genomen gemeentegrond toe te voegen aan de reserve vastgoed.
4. te besluiten om de APV conform bijlage B te wijzigen
5. het plan van aanpak aan bewoners in het algemeen, wijkraden en pers bekend te maken.

3. Beoogd resultaat

Met dit plan van aanpak wordt beoogd om de nu bekende ca. 280 gevallen van oneigenlijk gebruik, waarvan in 2011 is vastgesteld dat deze weer rechtmatig in beheer van de gemeente zouden moeten komen, te regelen. Daarnaast geven de afwegingskaders een handvat voor de aanpak van nieuwe gevallen van oneigenlijk gebruik gemeentegrond.

4. Argumenten

Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond draagt bij aan rechtsongelijkheid tussen bewoners en het kan de ontwikkeling van de publieke ruimte in de weg zitten. Het is dus onwenselijk voor de gemeente én voor bewoners.

Voor de aanpak zijn binnen de begroting geen financiële middelen beschikbaar. Om de benodigde capaciteit vrij te maken worden de kosten geraamd op ca. € 2.200.000 over een periode van 10 jaar.

Door oneigenlijk gebruik loopt de gemeente mogelijk inkomsten mis. Door de grote achterstallige situatie zullen de eerstkomende jaren de inkomsten niet opwegen tegen de kosten. Wel zal per geval moeten worden afgewogen of de inkomsten opwegen tegen de reguliere kosten van onderhoud.

Met deze aanpak wordt beoogd om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en de tevredenheid van de bewoners hierover te vergroten. Doordat het oneigenlijk in gebruik nemen van openbare grond betekent dat er vanuit de gemeente geen kaders worden meegegeven voor onderhoud en gebruik en hier ook geen toezicht op wordt gehouden kan dit betekenen dat de kwaliteit van de openbare ruimte (rommelige uitstraling) afneemt. Oneigenlijk gebruik kan ook planvorming voor de ontwikkeling van de openbare ruimte belemmeren doordat er handhavend moet worden opgetreden om dit oneigenlijke gebruik op te heffen. Dit kan tijd en geld kosten.

Om effectief op te kunnen treden tegen illegale inname openbare grond is wijziging van artikel 2:10 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) noodzakelijk, bijlage B. Het huidige artikel 2:10 is met de laatste wijziging in 2013 aangepast aan de Model APV van de VNG.

Dit had tot gevolg dat op grond van dit artikel alleen opgetreden kan worden tegen strijdig gebruik van gemeentegrond voor zover het onder de weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet valt. Strijdig gebruik van parken of plantsoenen is niet mogelijk op grond van dat artikel. Voor het aanpakken van illegaal gebruik van openbare grond zou dan vooral privaatrechtelijk moeten worden opgetreden.

Met de wijziging van artikel 2:10 wordt de reikwijdte van het artikel verruimd tot alle openbare plaatsen, waardoor naast wegen en weggedeelten ook parken en plantsoenen er onder vallen. Dit maakt het mogelijk om illegale inname van openbare grond ook via de APV aan te pakken.

Hiermee wijkt artikel 2:10 APV af van het VNG-model. Deze afwijking is een bewuste keuze om effectiever te kunnen optreden tegen het gebruik van openbare grond in strijd met de publieke functie.

Per situatie wordt gekozen voor een handhavend optreden via de APV of een privaatrechtelijk aanpak. Ook een combinatie van instrumenten is mogelijk. Dit is afhankelijk van de betreffende situatie.

De bestuursrechtelijke rechtsgang is laagdrempelig, goedkoop en met juridische waarborgen omkleed. De privaatrechtelijke rechtsgang is in een aantal gevallen noodzakelijk om verjaringsclaims tegen te gaan.

5. Risico's en kanttekeningen

De risico's in/kanttekeningen bij het plan van aanpak zijn:

- de inschatting van kosten, opbrengsten en resultaten. Deze zijn afhankelijk van de mogelijkheden tot regelen van de individuele situaties, het draagvlak en medewerking van de huidige gebruikers en de noodzaak tot juridische procedures. Dit alles is bepalend voor de kosten en de te behalen resultaten. Voor de kosten is een raming opgesteld op basis van de te verwachten urenbesteding. T.a.v. de opbrengsten is een dergelijke raming niet te leveren. Succes is daarom niet te garanderen.
- de te behalen resultaten zijn afhankelijk van het bestuurlijk draagvlak om juridische procedures tot het einde (gerechtelijke procedure) toe te voeren. Bij projecten elders in den lande en ook in 2011 in Haarlem is gebleken dat het succes van deze aanpak staat of valt met bestuurlijk draagvlak, consistentie en doorzettingskracht.
- de werkzaamheden moeten gezien de vereiste kennis en ervaring, communicatieve vaardigheden en continuïteit vanuit de staande organisatie worden uitgevoerd. (behoudens de eventuele rechtszaken waarvoor externe advocaat moet worden ingezet).

6. Uitvoering

- De planning zal worden opgesteld na bestuurlijke besluitvorming over het Plan van Aanpak en het beschikbaar stellen van financiële middelen.
- Jaarlijks wordt een voortgangsrapportage geleverd op basis waarvan de voortgang, zowel ten aanzien van het aantal geregelde gevallen als de kosten/opbrengsten worden behandeld. Op grond hiervan kan de het proces worden bijgestuurd.

- De betreffende bewoners zullen in een gesprek worden benaderd en geïnformeerd. De interne, politiek verantwoordelijke betrokkenen - 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.
- Binnen de in het Plan van Aanpak voorgestelde werkwijze wordt een mogelijkheid opgenomen voor diegenen die oneigenlijk gemeentegrond in gebruik hebben genomen om zich te melden. Dit kan, indien het mogelijk is om de gemeentegrond te verkopen, worden beloond met een korting (bonus) op de door middel van een taxatie vastgestelde grondprijs. Om eenduidigheid te hebben bij het verkopen van gronden is het wenselijk de reeds vastgestelde korting van 10% op de taxatiewaarde bij het omzetten van erfpacht in bloot eigendom ook van toepassing te verklaren op de gronden in het dossier Oneigenlijk grondgebruik gemeente grond. Het afdelingshoofd Vastgoed is gemandateerd om dergelijke transacties verder af te wikkelen conform mandaatbesluit. Dit wordt meegenomen in de herziening van de nota Grondprijzen die binnenkort in procedure wordt gebracht.

7. Bijlagen

1. Bijlage A, Plan van Aanpak Oneigenlijk gebruik van gemeentegrond.
2. Bijlage B, Aanpassing artikel 2.10 APV.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. in te stemmen met het afwegingskader zoals verwoord in het Plan van Aanpak Oneigenlijk gebruik gemeentegrond (bijlage A).
2. de lasten van het besluit bedragen ca. € 220.000 per jaar over een periode van 10 jaar, in totaal ca. € 2.200.000. Het college stelt de raad voor deze ten laste van de algemene middelen te brengen.
3. de eventuele baten uit de legalisatie (verhuur/verkoop) van illegaal in gebruik genomen gemeentegrond toe te voegen aan de reserve vastgoed. De op deze wijze gereserveerde baten zijn bestemd voor de dekking van de kosten bestrijding oneigenlijk gebruik gemeentegrond in de daarop volgende jaren.
4. te besluiten om de APV conform bijlage B te wijzigen
5. het plan van aanpak aan bewoners in het algemeen, wijkraden en pers bekend te maken.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter

3.