

Project aanpak oneigenlijk grond- en watergebruik Lisse

Plan van aanpak project oneigenlijk grond- en watergebruik Lisse

aan:	Gemeente Lisse – College van B&W - Gemeenteraad
portefeuillehouder:	dhr. C.P.M. van der Zwet
behandelend ambtenaar:	Robbert van Stein – Grondzaken en vastgoed (Beleid & Advies)

Inleiding

De gemeente Lisse heeft veel grond in eigendom. Het grootste deel wordt door de gemeente zelf gebruikt, een kleiner deel wordt door derden gebruikt. In de praktijk wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van gemeentegrond zonder toestemming van de gemeente. In bepaalde gevallen kan dit oneigenlijke gebruik leiden tot eigendomsverlies door middel van het rechtsfiguur 'verjaring van eigendom'. Om deze reden moet de gemeente maatregelen nemen om oneigenlijk grond- en watergebruik te reguleren.

Het is voor gemeentes niet haalbaar gebleken om in het reguliere proces voldoende toezicht te houden op het gebruik van gemeentegrond en -water. Om deze reden stelt het college voor oneigenlijk grond- en watergebruik projectmatig aan te pakken, teneinde een nieuwe nul-situatie te creëren.

Verhouding met bestemmingsplan

Het aanpakken van oneigenlijk grondgebruik is een vorm van *privaatrechtelijke* handhaving. Dit staat los van de publiekrechtelijke handhaving van strijdig gebruik met de ruimtelijke bestemming. Soms kan de verkoop van snippergroen leiden tot een strijdige situatie met het bestemmingsplan. In dat geval is het belangrijk dat de ruimtelijke bestemming in een separate procedure in overeenstemming gebracht wordt met het beoogde nieuwe gebruik.

Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet maakte de gemeente gebruik van een tijdelijke ontheffing, waarna het nieuwe gebruik in een paraplubestemmingsplan geformaliseerd werd. Na invoering van de Omgevingswet zal het college gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, teneinde eenzelfde resultaat te bereiken.

Juridisch kader

Het Nederlandse Burgerlijk Wetboek bepaalt dat eigendom het meest omvattende recht is dat een (rechts)persoon op een zaak kan hebben. Het staat de eigenaar *met uitsluiting van iedereen* vrij om de zaak te gebruiken. Dit betekent dat de gemeente een exclusief gebruiksrecht heeft van haar eigendommen. De gemeente kan anderen een gebruiksrecht geven, al dan niet tegen een vergoeding.

Bij oneigenlijk grondgebruik oefent de gebruiker van de grond (doorgaans zonder enige toestemming van de gemeente) feitelijke macht uit over de grond. Hierdoor kan de gebruiker als 'bezitter' aanspraak maken op bevrijdende of verkrijgende verjaring. De bezitter wordt dan eigenaar na 10 jaar (te goeder trouw) of 20 jaar (niet te goeder trouw) onafgebroken bezit. Alleen de bezitter van een zaak kan een beroep doen op verjaring. De houder van een zaak heeft dit recht niet.

Als bezitter wordt aangemerkt iemand die feitelijke macht over de grond uitoefent en de grond voor zichzelf houdt (artikel 3:107 jo. artikel 3:113 BW). Uit jurisprudentie blijkt voorts dat het bezit 'niet dubbelzinnig' en 'openbaar' moet zijn.¹ 'Niet-dubbelzinnig bezit'

¹ Hoge Raad, 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:309, ro. 3.3.2.

is aanwezig wanneer de bezitter zich zodanig gedraagt dat de eigenaar tegen wie de verjaring loopt, daaruit niet anders kan afleiden dan dat de bezitter pretendeert eigenaar te zijn, hetgeen naar objectieve maatstaven beoordeeld moet worden.²

Als niet wordt voldaan aan de vereisten van bezit, is er van rechtswege sprake van houderschap (het houden voor een ander). Er is altijd sprake van 'houderschap' als de gebruiker de grond krachtens schriftelijke afspraken (een bruikleen- of huurovereenkomst) van de eigenaar ontvangt. Er is dan immers geen sprake van 'het houden voor zichzelf'. Ook op basis van andere rechtsverhoudingen kan 'houderschap' ontstaan.

Door het verbod op intervisie (artikel 3:111 BW) kan een 'houder' niet meer door een eenzijdige handeling 'bezitter' worden. Het omgekeerde (de transformatie van 'bezitter' naar 'houder') is wel mogelijk.

Voorkomen van eigendomsverlies

Gemeenten zijn op grond van artikel 160 lid 3 Gemeentewet verplicht om 'alles te doen' om het verlies van eigendom tegen te gaan. Hieronder valt ook het eigendom van grond en water.

In het kader van oneigenlijk grondgebruik is verjaring de meest voorkomende oorzaak van eigendomsverlies. Het project beoogt dit eigendomsverlies tegen te gaan door afspraken te maken over het gebruik van gemeentegrond of door de in gebruik genomen grond terug te vorderen. Omdat de 'houder' van een zaak geen beroep kan doen op verjaring wordt eigendomsverlies voorkomen.

Oneigenlijk grond- en watergebruik Lisse

Projectbureau Eiffel heeft voor de gemeente een inventarisatie gedaan van het oneigenlijk grond- en watergebruik. Er zijn in Lisse in totaal 372 gevallen geconstateerd waarbij handhaving wordt geadviseerd. De overige 274 gevallen betreffen (te) kleine afwijkingen.

Projectgroep

Daarbij wordt geadviseerd om de uitvoering van het project ook uit te besteden aan een projectbureau. Ervaringen in Hillegom en Teylingen wijzen uit dat dit budgetneutraal kan worden gedaan. Op deze wijze verzekert de gemeente zich ervan dat er voldoende tijd een aandacht aan het project kan worden besteed. Gelet op de omvang van de opdracht, wordt een aanbestedingsprocedure doorlopen.

Ondanks de inzet van een gespecialiseerd bureau is er interne capaciteit benodigd situaties vanuit verschillende vakdisciplines in een uitgifteoverleg te kunnen beoordelen. Tijdens dit uitgifteoverleg wordt beoordeeld of een reststrook voor gebruik of overdracht in aanmerking komt.

Om deze reden moet er capaciteit worden vrijgemaakt bij onder andere de afdelingen Buitenruimte (groen en kabels en leidingen), I&A voor situatietekeningen en voor aanwijzingen in samenwerking met het Kadaster, alsmede advies vanuit Ruimtelijke Ordening en Planvorming. Het project zal worden aangestuurd door de afdeling Grondzaken (Beleid en Advies).

Tijdens het project wordt samengewerkt met de afdelingen RO, handhaving en vergunningen om het gebruik in overeenstemming te brengen met de ruimtelijke bestemming.

² Hoge Raad, 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:309, ro. 3.3.2.

Grondprijs

Het uitgangspunt is om het project met gesloten beurs af te ronden. Dat wil zeggen dat het de bedoeling is dat met de opbrengsten van het project de uitvoeringskosten worden gedekt. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om door middel van het project extra inkomsten te genereren. Omdat er aanvankelijk nog geen inkomsten zullen zijn, wordt een aanvangsbudget van 80.000 euro gevraagd. Dit budget zal worden gebruikt om de kosten in de opstartfase te dekken en zal naar verwachting worden terugverdiend.

Op basis van de Wet Markt en Overheid is marktconformiteit de basis van grondtransacties met de gemeente. Om deze reden wordt een gemiddelde genomen van de vastgestelde grondprijzen van reststroken (conform de Nota Grondbeleid, prijspeil 1 januari 2022), met een projectkorting van 20%. De voorgestelde projectprijs bedraagt derhalve 225 euro per m² (tot 50m²). Bij meer dan 50m² kan de marktconformiteit van de transactie uitsluitend worden getoetst aan de hand van een taxatie, kosten koper.

De voorgestelde huurprijs bedraagt 4% van de grondwaarde per jaar.

Bij 'gratis' gebruik van grond door middel van bruikleen is doorgaans geen sprake van marktconformiteit. Zodoende kan bruikleen alleen in uitzonderlijke gevallen worden toegepast.

Verjaring

Op basis van ervaringen in de gemeente Hillegom en Teylingen valt te verwachten dat er in een aantal situaties sprake zal zijn van verjaring. De bewijslast voor verjaring ligt bij de gebruikers. Gedurende het project nodigen wij gebruikers uit om ondersteunend bewijs aan te leveren als zij een beroep willen doen op verkrijgende of bevrijdende verjaring. Als een gebruiker verjaring voldoende aannemelijk heeft kunnen maken, zal de gemeente de verjaring erkennen. De gemeente zal dan meewerken aan het verleden van een notariële akte van verjaring, die vervolgens in het kadaster wordt ingeschreven. De situatie op het moment van erkenning is leidend voor de registratie in de notariële akte en het kadaster.

Schadevergoeding na verjaring

Jurisprudentie stelt de gemeente in staat om een schadevergoeding te vragen na erkenning van verjaring³. De gemeente houdt zich het recht voor om van deze mogelijkheid gebruik te maken, indien de omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als iemand de grond niet te goeder trouw in gebruik heeft genomen of als het perceel voor commerciële doeleinden gebruikt wordt.

Randvoorwaarden

Tijdens het project wordt de nadruk gelegd op goede communicatie, gelijke behandeling en een menselijke maat.

Openbare selectieprocedure grondtransacties (Didam-beleid)

Bij gronduitgifte moet de gemeente mededingingsruimte bieden aan alle mogelijk geïnteresseerde partijen. Om deze reden wordt per individueel geval getoetst of de gebruiker op basis van objectieve en redelijke criteria als enige gegadigde voor de transactie in aanmerking komt. Vervolgens wordt het voornemen gepubliceerd op de gemeentelijke website en in de lokale krant. De grondtransactie kan slechts doorgang vinden als naar aanleiding van deze publicatie zich geen aanvullende geïnteresseerde partijen hebben gemeld.

³ Hoge Raad, 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:309, ro. 3.7.4.