



Gemeente Losser

Beleidsregel privaatrechtelijke handhaving onrechtmatig gebruik gemeentegrond

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. WETTELIJKE TAAK GEMEENTE (Gemeentewet artikel 160 lid 4)	3
3. REDENEN PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING.....	4
4. KADERS.....	4
5. DOEL BELEIDSREGEL	5
6. PRIVAATRECHT	5
7. PUBLIEKRECHT	5
8. PROCES PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING	5
9. PRIORITEIT HANDHAVING	7
10. UITVOERING EN INVOERING VAN DE VASTGESTELDE BELEIDSREGEL	8
11. TOEKOMSTIGE MONITORING ONRECHTMATIG GEBRUIK GEMEENTEGROND	8
12. HARDHEIDSCLAUSULE	8

1. INLEIDING

Een groene omgeving is voor een landelijke gemeente als Losser erg belangrijk. Om die reden besteedt de gemeente veel aandacht aan de kwaliteit van het groen door middel van gerichte investeringen en een doelmatig beheer. De inwoners van de gemeente Losser zijn zelf ook gesteld op het groen in hun eigen omgeving en deden de afgelopen jaren regelmatig een verzoek tot aankoop van gemeentelijk groen.

In het verleden heeft de gemeente, op basis van de Handleiding Aanpak Snippergroen 2011, in veel gevallen medewerking verleend aan deze aankoopverzoeken. De Handleiding Aanpak Snippergroen is destijds opgesteld met het doel om een meer uniforme besluitvorming te laten plaatsvinden bij de verkoop of verhuur van gemeentelijke grond. In de loop der jaren zijn mondiaal, nationaal, regionaal en lokaal de doelstellingen met betrekking tot verkoop van gemeentelijk groen gewijzigd en dit leidt ertoe dat de gemeente Losser sinds 2021 met invoering van de Beleidsnota Snippergroen 2021 in principe geen medewerking meer verleent aan het verkopen van (snipper)groen.

Allerlei opgaven (woningbouw, energietransitie, bedrijvigheid, infrastructuur, etc.) vragen om ruimte. Daarnaast moet onze fysieke leefomgeving worden aangepast op toekomstige klimaatveranderingen en de gevolgen ervan. Door al deze opgaven en daarnaast ingebruikname van het gemeentelijk groen, staat er grote druk op onze schaarse ruimte en is er meer dan ooit behoefte aan ruimte. Daarom gaan we binnen onze gemeente zeer zuinig en efficiënt om met elk stukje gemeentelijk groen en zetten we alle beschikbare instrumenten in om het gemeentelijk groen zo veel mogelijk in eigendom te behouden, deze te beschermen en om, daar waar gemeentegrond onrechtmatig in gebruik genomen, terug te vorderen.

Uit een inventarisatie is gebleken dat de gemeente Losser veelvuldig te maken heeft met onrechtmatig gebruik van gemeentegrond. Door deze inventarisatie heeft de gemeente Losser inzicht gekregen in de omvang van het probleem. Gebleken is dat dit probleem fors is en dat op diverse locaties in de gemeente onrechtmatig (zonder recht/toestemming of titel) gebruik wordt gemaakt van gemeentegrond.

Uit vorenstaande blijkt dat optreden tegen oneigenlijk grondgebruik van de gemeente Losser gewenst is en moet worden opgetreden. Dit optreden van de gemeente moet een gestructureerd en transparant karakter hebben in de vorm van een beleidsregel. Het is daarom wenselijk dat er richtlijnen worden vastgesteld voor de privaatrechtelijke handhaving.

Bevoegdheid burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 160 lid 1 sub e van de Gemeentewet en artikel 5:2 van het Burgerlijk Wetboek bevoegd om deze beleidsregel vast te stellen.

Betrokkenheid van de raad

De raad ziet toe op de hoofdlijnen van het door burgemeester en wethouders gevoerde beleidsregel voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

@@

2. WETTELIJKE TAAK GEMEENTE (Gemeentewet artikel 160 lid 4)

Naast de hierna te noemen argumenten heeft de gemeente als kerntaak het beheren van gemeentelijke eigendommen in het algemeen en van gemeentelijke gronden in het bijzonder. Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de Gemeentewet verplicht om

alle maatregelen nemen en doen wat nodig is ter voorkoming van verlies van bezit of recht of verjaring (Gemeentewet artikel 160 lid 4).

Het optreden tegen onrechtmatig gebruik van gemeentegrond kan dan ook niet anders als een wettelijke taak van de gemeente worden gezien. Om uitvoering te geven aan deze wettelijke taak en om de kwaliteit van de schaarse ruimte te verbeteren, heeft de gemeente Losser besloten om tegen het oneigenlijk gebruik van gemeentegrond op te treden, onder andere door middel van privaatrechtelijke handhaving.

3. REDENEN PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING

Zoals hiervoor vermeld is voor de gemeente Losser elk stukje gemeentelijk groen waardevol. Argumenten om niet meer over te gaan tot verkoop van gemeentelijk groen maar om over te gaan tot terugvordering van in gebruik genomen gemeentegrond zijn onder andere de navolgende:

- behoud van biodiversiteit en ecologische waarde: om de biodiversiteit en de ecologische waarde in de gemeente Losser te vergroten, is in principe ieder stuk(je) grond bruikbaar voor een groene invulling. Zolang de gemeente gemeentelijk groen in haar bezit heeft, houdt ze voor nu en voor in de toekomst zeggenschap over de invulling van de grond. Op deze wijze kan een invulling met verharding of bebouwing door bewoners worden voorkomen;
- vergroten van biodiversiteit en beheersing van plagen: het vergroten van de biodiversiteit door het aanbrengen van verscheidene gewassen, struiken of bloemenmengsels is van groot belang in de strijd tegen onder meer de eikenprocessierups;
- waterberging en infiltratie: door invloed van klimaatverandering komen er de laatste jaren steeds vaker piekbuien voor. Ook wordt de hemelwaterafvoer steeds vaker afgekoppeld van het riool. Hierdoor is er dringend behoefte aan ruimte voor infiltratie en/of berging van water. De gemeente wil in de toekomst vaker een waterbuffer realiseren in bestaande wijken en in nieuwbouwwijken, om wateroverlast te voorkomen;
- toenemende verharding in woonwijken: door toenemende woningbouwactiviteiten en bijbehorende infrastructuur is zuinigheid met betrekking tot gemeentelijk groen geboden;
- vitaliteit bomen: in het verleden hebben zich verschillende situaties voorgedaan waardoor na verkoop van gemeentelijk groen de afstand tot de aanwezige gemeentelijke bomen erg klein werd. Bewoners (of opvolgende bewoners) klaagden vervolgens over overlast van deze gemeentelijke bomen. Ze eisten van de gemeente om de bomen te snoeien of de wortels te verwijderen. Zo worden bomen van de eigenlijke groeivorm ontdaan, met als gevolg dat de vitaliteit en de ecologische waarde van de bomen verloren kan gaan. Ook wordt, rekening houdend met de wettelijke voorschriften, met een dergelijke afstandsverkleining vaak de kans ontnomen om nieuwe bomen aan te planten.

4. KADERS

Relevante beleidskaders voor deze beleidsregel zijn:

- Beleidsnota Snipergroen 2021, op korte termijn zal deze beleidsnota worden geactualiseerd;
- beleid handhaving PVH@, op korte termijn zal dit beleid worden geactualiseerd;
- Groenbeleidsplan gemeente Losser;
- @danwel beleid dat hiervoor in de plaats is getreden. @

5. DOEL BELEIDSREGEL

Het doel van deze beleidsregel is om inwoners te verduidelijken om welke redenen de gemeente Losser nu meer dan in het verleden over gaat tot privaatrechtelijke handhaving als er sprake is van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond.

Een ander belangrijk doel is om inwoners te informeren over de wijze waarop de gemeente Losser uitvoering zal geven aan deze privaatrechtelijke handhaving in geval van oneigenlijk grondgebruik. In deze beleidsregel zijn de kaders en uitgangspunten vastgelegd, zodat de gemeente Losser consistent en transparant optreedt.

Dit biedt inwoners rechtszekerheid en duidelijkheid over wat men kan verwachten in het geval van onrechtmatig gebruik van gemeentegrond.

6. PRIVAATRECHT

Bij onrechtmatig in bezit genomen gemeentegrond door inwoners kan de gemeente, door gebruik te maken van haar bevoegdheid als eigenaar, privaatrechtelijk handhaven. De gemeente (als rechtspersoon) treedt dan op in haar hoedanigheid als eigenaar van gemeentegrond. Bij het handhaven in privaatrechtelijke zin dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen.

Het handhaven heeft tot doel het terugvorderen van gemeentelijk eigendom en het voorkomen van het verlies van gemeentelijk eigendom door verjaring. De gemeente is als eigenaar bevoegd de grond van eenieder, die haar zonder recht houdt, op te eisen (artikel 5:2 BW).

7. PUBLIEKRECHT

Bij onrechtmatig in bezit genomen gemeentegrond, wordt meestal gekozen voor handhaving via de privaatrechtelijke weg. Bij het inzetten van de privaatrechtelijke instrumenten handelt de gemeente primair als grondeigenaar, en daarmee meer op gelijk niveau met de bewoner. Om deze reden heeft handhaving via de privaatrechtelijke weg de voorkeur boven handhaving via de publiekrechtelijke weg.

Deze beleidsregel betreft uitsluitend privaatrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijk handhaving bij onrechtmatig grondgebruik wordt echter niet uitgesloten. De wetgever heeft geen keuze willen voorschrijven aan de gemeente om een keuze te maken tussen bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke aanpak. Dat betekent dat de gemeente die keuze zelf kan maken, afhankelijk van de concrete situatie. Per situatie wordt bekeken op welke grond zal worden gehandhaafd.

Vorenstaande betekent ook dat een samenloop van dergelijke acties mogelijk en geoorloofd is.

In deze beleidsregel wordt niet verder ingegaan op bestuursrechtelijke handhaving.

8. PROCES PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING

De werkwijze van privaatrechtelijke handhaving oneigenlijk grondgebruik zal verschillen doordat de concrete omstandigheden van de situatie vaak om een specifieke aanpak en maatwerk vragen. Over het algemeen zullen de navolgende stappen doorlopen worden.

1. Onderzoek van onrechtmatig gebruik: De eerste stap is het onderzoeken van gevallen waarin gemeentelijke grond onrechtmatig in gebruik is genomen.

De navolgende gegevens worden onder andere vastgelegd:

- a. plaatselijke en kadastrale aanduiding;
- b. wie de vermoedelijke overtreder is;
- c. de oppervlakte van de grond die in gebruik is genomen (landmeter voert meting uit) en maakt een tekening van het vermoedelijke gebruik;
- d. de aard van het gebruik (tuin, parkeerplaats, agrarisch);
- e. sinds wanneer het perceel in gebruik is genomen;
- f. de aanwezigheid van overeenkomsten;
- g. de aanwezigheid van kabels en leidingen;
- h. de aanwezigheid van bouwwerken;

2. Juridische beoordeling: Vervolgens wordt er een juridische beoordeling uitgevoerd om te bepalen of er inderdaad sprake is van onrechtmatig gebruik en of privaatrechtelijke handhaving mogelijk en passend is en welke vervolgacties genomen dienen te worden. Dat zal afhangen van de concrete situatie. Het oneigenlijk grondgebruik kan zich namelijk voordoen in verschillende (juridische) vormen en hoedanigheden (bezit, houderschap) die daarmee ook verschillende juridische gevolgen hebben.
3. Communicatie met de betrokken partijen: De gemeente communiceert met de inwoner(s) die de grond vermoedelijk onrechtmatig in gebruik hebben genomen. Aan de inwoner wordt een brief gezonden waarin staat dat we het vermoeden hebben dat er gemeentegrond onrechtmatig in gebruik is genomen en de inwoner wordt verzocht om dit gebruik te beëindigen. Als de inwoner dat wenst, kan er een gesprek op het gemeentehuis plaatsvinden om de situatie te bespreken of om een toelichting te vragen. Mogelijke schriftelijke afspraken vanuit het verleden kunnen alsdan naar voren komen.

Allereerst wordt onderzocht of het gebruik gelegaliseerd kan worden (verkoop of verhuur). Dit is slechts in zeer uitzonderlijke gevallen mogelijk.

Als er sprake is van een dergelijke, uitzonderlijke situatie waarin koop of huur mogelijk is en waarmee de onrechtmatige situatie wordt opgeheven, ontvangt de inwoner een brief om hem te informeren over de mogelijkheden en voorwaarden.

Wanneer vorenstaande geen resultaat oplevert, eist de gemeente de gemeentegrond op. De inwoner wordt dan dwingend schriftelijk verzocht om het onrechtmatig gebruik te beëindigen en om de grond ontruimd aan de gemeente op te leveren.

Na de in de brief gestelde termijn voor de ontruiming, vindt er wederom een controle plaats. Indien uit deze controle blijkt dat het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond niet geëindigd is, wordt er voor de 2^e keer een brief verzonden met de eis tot ontruiming.

4. Revindicatie procedure rechtbank: Reageert de inwoner zelfs na deze brief niet, dan zal een advocaat worden ingeschakeld om een rechtsvordering aanhangig te maken. De inwoner wordt dan gedagvaard. Via rechterlijke tussenkomst zal worden geëist dat de inbezitneming wordt opgeheven en dat de grond in de oorspronkelijke staat moet worden teruggebracht. Alle kosten die gepaard gaan met deze procedure worden verhaald op de inwoner.

Eigenrichting door de gemeente: in bepaalde situaties is het mogelijk voor de gemeente om de grond, die in gebruik genomen is, zelf te ontruimen en weer in bezit te nemen. Vervolgens herstelt de gemeente de grond in oorspronkelijke staat. Juridisch gezien is hier sprake van een toelaatbare vorm van eigenrichting door de gemeente zonder dat de gemeente een risico loopt op onrechtmatig handelen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voorwaarde is dat, na een zorgvuldige beoordeling van de situatie een weloverwogen besluit aan dit handelen ten grondslag ligt.

Toepassing van eigenrichting is zonder enig risico als er alleen sprake is van het verwijderen van beplanting.

5. Inrichting grond na oneigenlijk gebruik gemeenteground: Als de grond door de inwoner is ontruimt, neemt de gemeente de grond in gebruik, bijvoorbeeld door het perceel in te richten als openbaar groen, om herhaling van het onrechtmatig gebruik tegen te gaan. Daar waar mogelijk is en met name in het buitengebied wordt een grensafscheiding aangebracht in de vorm van palen met draad of een greppel waardoor visueel duidelijk is waar de erfgrans loopt.
6. Controle na 1 jaar: In het eerste jaar na de ontruiming dient het perceel nogmaals te worden gecontroleerd op onrechtmatig gebruik. Bij deze controle worden foto's gemaakt en een formulier ingevuld. Dit ter voorkoming van verjaring. Wanneer de grond binnen 1 jaar na ontruiming weer in gebruik wordt genomen, loopt de oorspronkelijke verjaringstermijn verder. Blijkt uit de controle dat de grond niet wederom in gebruik is genomen, dan is de eerdere verjaringstermijn gestuit.

Beroep op verjaring

@

De bewijslast om aan te tonen dat er sprake is van verjaring, ligt bij de inwoner. Op het moment dat deze erin slaagt om de verjaring aannemelijk te maken, kan de situatie anders komen te liggen. Als op basis van de overlegde bewijsstukken (gedateerde foto's, video's of ander beeldmateriaal) blijkt dat er inderdaad sprake is van verjaring, dan zal de gemeente haar medewerking aan de verjaring verlenen.

Als de bewijsstukken onvoldoende bewijs leveren en de gebruiker de in gebruik genomen gemeenteground niet ontruimd, dan wordt er een brief gezonden met het verzoek om het oneigenlijk grondgebruik te beëindigen en om de gemeenteground te ontruimen. Wanneer de inwoner ook na deze brief niet vrijwillig meewerkt, zal er een revindicatieprocedure zoals hiervoor onder 4 vermeld, worden opgestart.

9. PRIORITEIT HANDHAVING

In alle gevallen van vastgesteld onrechtmatig gebruik van gemeenteground zal worden gehandeld op de wijze zoals in deze beleidsregel en na te melden stappenplan is beschreven. De volgende volgorde wordt daarbij in beginsel gevolgd:

1. Wanneer er sprake is van (mogelijk) bezit en (mogelijke) voltooiing van de verjaringstermijn aanstaande kan zijn;
2. Als de onrechtmatig in gebruik genomen grond is gelegen binnen een gebied waar uitvoering van een bepaald plan of reconstructie vanuit de gemeente gepland is;
3. Situaties waarin door verscheidene eigenaren van aangrenzende percelen gemeenteground illegaal in gebruik is genomen;
4. Situaties waar een grondoppervlakte van 25 m² of meer illegaal in gebruik is genomen;
5. Situaties waar zich in de illegaal in gebruik genomen grond kabels, leidingen, rioleringswerken en/of andere voorzieningen ten algemene nutte bevinden;
6. Situaties waar een grondoppervlakte van meer dan 10 m², maar minder dan 25 m² illegaal in gebruik is genomen;
7. Situaties waar een grondoppervlakte van 10 m² of minder illegaal in gebruik is genomen;
8. Situaties waarin sprake is van een toegangsweg/pad door openbaar groen;
9. Situaties waarin naar overtuiging van de gemeente de verjaring reeds heeft plaatsgevonden.

10. UITVOERING EN INVOERING VAN DE VASTGESTELDE BELEIDSREGEL

Deze beleidsregel is uitgewerkt in een gedetailleerd stappenplan voor intern gebruik, voor zover mogelijk voorzien van modelbrieven of sjablonen om iedere situatie op gelijke wijze aan te pakken. Het stappenplan en de modelbrieven zijn voornamelijk geschreven voor reguliere situaties.

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na de publicatie.

11. TOEKOMSTIGE MONITORING ONRECHTMATIG GEBRUIK GEMEENTEGROND

Monitoring van het gehele grondgebied van de gemeente op onrechtmatig gebruik van gemeentegrond dient een continu proces te worden. Daarbij geldt dat het gehele grondgebied van de gemeente minimaal éénmaal per tien jaar gecontroleerd dient te worden. Per dorp, wijk of straat dient van deze controle een rapportage te worden opgesteld.

Deze werkwijze leidt ertoe dat toekomstig onrechtmatig gebruik van gemeentegrond binnen een relatief kort tijdsverloop zal worden ontdekt. Daarnaast kan de gemeente door middel van de rapportage bewijzen dat het aanvangsmoment van de verjaring niet vóór het laatste controlemoment kan liggen.

12. HARDHEIDSCLAUSULE

In uitzonderlijke situaties kan het college van burgemeester en wethouders besluiten om af te wijken van de werkwijze die in deze beleidsregel is vastgelegd, als strikte naleving ervan tot onredelijke gevolgen zou leiden.