

Evaluatie project Onrechtmatig Grondgebruik

1. Inleiding

Het project Onrechtmatig Grondgebruik is opgestart in 2014. De toenmalige gemeenteraad heeft op 30 januari van dat jaar de beleidsnotitie Onrechtmatig Grondgebruik vastgesteld.

In verband met de omvang, de benodigde capaciteit en de complexiteit van het project is er, na een aanbestedingstraject, voor gekozen om adviesbureau Eiffel in te huren. Zij voeren de werkzaamheden namens de gemeente uit. Eind 2017 is een (bureau) inventarisatie van het onrechtmatig grondgebruik binnen de gemeente Oldebroek uitgevoerd. Deze uitkomsten zijn in februari 2018 gepresenteerd in het toenmalige college van Burgemeester en Wethouders. In mei 2020 is het project daadwerkelijk van start gegaan en is het college hierover geïnformeerd middels het stuk 'Projectplan Onrechtmatig Grondgebruik'.

Het project liep ruim 2 jaar toen een aangeschreven bewoner in september van vorig jaar (2022) zich bij de Stentor heeft gemeld, omdat hij ontevreden was over het handelen van de gemeente. De Stentor heeft hierover een artikel gepubliceerd en naar aanleiding hiervan zijn er door het Christelijk Verbond Oldebroek (CVO) vragen gesteld. Tijdens de commissievergadering Ruimtegebruik en Leefomgeving van 12 oktober 2022 hebben een viertal aangeschreven bewoners ingesproken. In deze vergadering is er door het College aangegeven dat er een evaluatie zal plaatsvinden. Deze evaluatie is nu uitgevoerd.

2. Wat werd beoogd met het project Onrechtmatig Grondgebruik

Bij onrechtmatig grondgebruik wordt gemeentegrond door bewoners gebruikt zonder dat dit rechtsgeldig is geregeld. Dit gebruik leidt tot rechtsongelijkheid voor bewoners van de gemeente. Sommige bewoners betalen namelijk wel voor de grond bij aankoop, terwijl andere bewoners de grond op een zeker moment (zonder te betalen) in gebruik hebben genomen. Hierdoor ontstaat een oneerlijke situatie voor bewoners die op een rechtmatige wijze grond in bezit krijgen. Het ingezette beleid brengt met zich mee dat bewoners bewust worden hoe zij op een rechtmatige wijze de in gebruik genomen gronden tot hun perceel kunnen laten behoren.

In het 'Projectplan Onrechtmatig Grondgebruik' is aangegeven dat de doelstelling na afronding van ieder dossier is dat één van de volgende opties is bewerkstelligd:

- de betreffende grond is verkocht;
- voor gebruik van gemeentegrond een huurovereenkomst ten grondslag moet liggen;
- er sprake is van erkenning van verjaring;
- dat het grondgebruik beëindigd is door ontruiming van de gemeentegrond.

Hieruit volgt het tweeledige doel van het project Onrechtmatig Grondgebruik:

1. De ontstane rechtsongelijkheid herstellen en;
2. De mogelijkheden om het onrechtmatig grondgebruik te legaliseren in beeld te brengen.

3. Het stappenplan

Naar aanleiding van de commissievergadering is de evaluatie aan de hand van onderstaand stappenplan uitgevoerd:

1. Alle casussen bekijken op voortgang;
2. Indien er geen voortgang is, beoordelen waarom er geen voortgang is;
3. Casussen in dezelfde straat/wijk naast elkaar leggen om eenheid te behouden/creëren;
4. Bezoekadressen selecteren en contact opnemen;
5. Bezoeken van bewoners op locatie en bespreken hoe er voortgang kan worden gerealiseerd;
6. Eventuele nieuwe gegevens beoordelen;
7. Definitieve beoordeling;
8. Afsluiten casus.

Daarnaast hebben we gekeken naar ons interne proces, zoals de communicatie, de werkzaamheden van de landmeter en de gehanteerde regels omtrent verjaring. In de evaluatie zal per onderwerp dieper in worden gegaan op het afgesproken beleid en de daadwerkelijke uitvoering. Hierop volgen de conclusies en aanbevelingen tot verbeteringen. Deze zijn in de praktijk waar mogelijk ook reeds ingezet.

4. De Evaluatie

In de evaluatie blikken we kort terug op hoe het project er tot nu toe (in cijfers) voor staat. Daarna gaan we in op drie thema's die bij de evaluatie naar voren zijn gekomen: de communicatie, de werkzaamheden van de landmeter en verjaring.

4.1 Het project tot nu toe

In het project zijn tot nu toe 354 dossiers in behandeling genomen. Hierin is fase 4 (Hattemerbroek, 't Loo) nog niet meegerekend. Van deze in behandeling genomen dossiers zijn er inmiddels 194 gesloten (rapportage januari 2023). In de tabel hieronder wordt de uitkomst van de afgesloten dossiers weergegeven.

	Uitkomst gesloten dossiers	194
A	Verkocht	22
B	Vrijwillige beëindiging	19
C	Verjaring	55
D	Overgedragen intern	12
E	Bestaande afspraken gerespecteerd	7
F	Toestaan gebruik	19
G	Geen grondgebruik	60

- D: Bij het intern overdragen van een dossier wordt een zelfbeheerovereenkomst in overleg met de afdeling Groen opgesteld.
- E: Bestaande afspraken die worden nageleefd zijn bijvoorbeeld huurovereenkomsten die in het verleden zijn gesloten.
- F: Gebruik wordt toegestaan indien het gebruik enkel om bestrating gaat of er een kleine afwijking wordt geconstateerd.
- G: Geen grondgebruik betreft situaties waarbij, na een locatie bezoek, uiteindelijk geen sprake is van (onrechtmatig) grondgebruik.

4.2 Communicatie

De communicatie voor het project Onrechtmatig Grondgebruik is op een persoonlijke manier ingestoken. Toch zijn er een aantal knelpunten ontstaan in de communicatie. Deze knelpunten betreffen met name het actief en accuraat communiceren naar bewoners. Door het versturen van

(te)veel brieven naar bewoners, is de bereikbaarheid van het projectteam in het gedrang gekomen. De reactietijd op brieven en e-mails liep steeds verder op. Van bewoners werd geacht te reageren binnen een afzienbare tijd, maar kregen vervolgens tijden geen reactie van de gemeente. Dit heeft voor onbegrip en boosheid gezorgd. Dit geldt hetzelfde voor het niet-tijdig terugbellen van bewoners.

Tijdens de bewonersbezoeken, die door de trage communicatie pas lang na het aanschrijven plaatsvond, werd de situatie aan de bewoners in het veld uitgelegd. Vanuit het projectteam en bewoners worden deze bezoeken als prettig ervaren, omdat er direct op locatie zaken kunnen worden besproken en metingen kunnen plaatsvinden. Echter door de irritatie van het lange wachten op reacties vanuit de gemeente wierp een dergelijk bezoek niet altijd de gewenste vruchten af.

In bijlage 1 wordt het algemene proces dat wordt gehanteerd bij het behandelen van de dossiers nader uiteengezet ter verduidelijking.

4.3 Landmeter

Er is een inventarisatie gemaakt welke gronden er binnen de gemeente onrechtmatig in gebruik waren. Bij deze inventarisatie is gebruik gemaakt van luchtfoto's, cyclomedia, kaartmateriaal van de gemeente en het kadaster. Volgens de beleidsnotitie gaat er na de inventarisatie een landmeter bij de betreffende adressen langs om de grond in te meten en de feitelijke situatie te controleren. Met deze gegevens zullen de betreffende bewoners worden aangeschreven.

Ten tijde van het vaststellen van de beleidsnotitie (2014) had de gemeente een eigen landmeter in dienst. Bij ieder dossier waarbij verkoop of verjaring aan de orde zou zijn, kon de landmeter op locatie gaan om de in gebruik genomen grond af te bakenen middels piketpaaltjes. Dit is ook de reden waarom de zinsnede 'Koper verklaart akkoord te gaan met de plaats van de aangebrachte grenspiketten.' in het verkoopbesluit is opgenomen.

Vanwege financiële redenen maakt de gemeente sinds een jaar gebruik van een landmeetdienst op afstand. De in gebruik genomen grond wordt door het projectteam gemarkeerd op een digitale kadastrale kaart. Vervolgens maakt de landmeetdienst hier een kaart van met het aantal vierkante meters. Deze kaart wordt als bijlage bij de brief gevoegd. De gemeente heeft vanwege bovengenoemde reden er voor gekozen om niet opnieuw een landmeter in dienst te nemen maar deze diensten op afroep van een bedrijf af te nemen.

Tijdens bewonersbezoeken verricht het projectteam in veel gevallen ook zelf een meting. Dit gebeurt aan de hand van de digitale gegevens van het kadaster. Deze meting wordt niet door alle bewoners gezien als een betrouwbaar instrument. De discussie of de bewoners onrechtmatig grond in gebruik hebben van de gemeente blijft voortduren.

Daarnaast is er in een aantal dossiers verkeerde of afwijkende vierkante meters doorgegeven. Hierdoor zijn er bij die bewoners twijfels gerezen over de correctheid van die informatie.

4.4 Verjaring

Naast de mogelijkheid om de in gebruik genomen grond aan te kopen hebben de bewoners ook de mogelijkheid om een beroep te doen op verjaring. Door een geslaagd beroep op verjaring gaat de eigendom van de strook gemeentegrond over naar de bezitter van die strook grond, in dit geval de betreffende bewoner.

De knelpunten binnen het thema verjaring zit in de praktijk voornamelijk in het aangeleverde bewijs

van bewoners. De bewijsstukken worden door het projectteam getoetst aan de voorwaarden die uitvloeien uit de door het college gekozen richtlijn. Dit betekent niet dat een dergelijke toetsing altijd eenduidig en eenvoudig is. Een voorbeeld hiervan is een aangeleverde foto van het terrein zonder datering, maar waaruit je gezien de uiterlijke kenmerken van hetgeen op de foto te zien is wel kan afleiden dat dit een behoorlijke tijd terug is. Een ander voorbeeld is de discussie inzake het afsluiten van het in gebruik genomen terrein door middel van een ondoordringbare haag, een hekwerk of schutting. Een forse schutting brengt geen discussie met zich mee, echter het afsluiten van een terrein middels beplanting weer wel. Wanneer is een rij struiken afdoende om een terrein mee af te sluiten en in welke gevallen niet.

In dossiers waar bewoners geen toereikend bewijsmateriaal kunnen aanleveren stopt de voortgang. Hierdoor kan in een straat het zogenaamde 'haketakbeeld' ontstaan, wat door de wethouder ook in de commissievergadering is benoemd. Hetgeen onwenselijk is. Daarnaast zijn er casussen naar voren gekomen waarbij de gemeente heeft bijgedragen aan het ontstaan van onrechtmatig grondgebruik. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de aanleg van een fietspad of een andere ruimtelijke aanpassing. De gemeente had geen belang bij de 'overgebleven' groenstrook en liet het beheer over aan de aanwonenden, zonder hierover afspraken vast te leggen. Dit zorgt er voor dat de bewoners het sneller bij de tuin aantrekken.

Tijdens de uitvoering van het project en ook in de commissievergadering werd er onvrede geuit over het feit dat bewoners zelf bewijs aan dienen te leveren en de gemeente niet. Het is echter wettelijk zo geregeld dat de degene die een beroep op verjaring doet, dit ook dient te bewijzen.

In bepaalde dossiers blijkt ook dat de gemeente bij het verleggen van wegprofielen niet altijd de juiste eigendomsverhoudingen voor de ondergrond te hebben afgewikkeld en vastgelegd. Voor deze situaties zal verder onderzocht worden hoe de rechten en verhoudingen voor de toekomst het beste gewaarborgd kunnen worden.

We kennen in Nederland twee soorten verjaring, namelijk verkrijgende en bevrijdende verjaring. Hieronder worden de twee soorten ter verduidelijk in het kort uiteengezet.

Verkrijgende verjaring

Voor verkrijgende verjaring dient te worden aangetoond dat de gemeentegrond (te goeder trouw) al 10 jaar in bezit is. Handelen te goeder trouw betekent dat de bewoner niet wist, maar vooral niet kón weten dat de strook gemeentegrond die wordt gebruikt, niet bij het perceel hoort. Dit kan de bewoner bijvoorbeeld aantonen als er een fout gemaakt is bij het kadaster of in de eigendomsakte van de notaris. Is hier echter geen fout gemaakt, dan geldt geen verkrijgende verjaring. Vanwege de strenge onderzoeksplicht die kopers in Nederland hebben, stelt de rechter dat de bewoner had kunnen weten dat de strook grond niet bij het perceel hoort. Ook als de bewoner door de makelaar/notaris hierover niet is geïnformeerd, is er juridisch gezien nog geen sprake van handelen 'te goeder trouw'. Bewoner kan zich in dat geval dus niet beroepen op verkrijgende verjaring. In de praktijk komt verkrijgende verjaring dan ook nauwelijks voor.

Bevrijdende verjaring

Ook voor bevrijdende verjaring moet worden aangetoond dat de gemeentegrond in bezit is genomen. Hier geldt een verjaringstermijn van twintig jaar. Het moet duidelijk zijn dat de grond door de bewoner wordt gebruikt en niemand anders. Het gaat er bovendien om hoe de strook gemeentegrond wordt gebruikt. Juridisch gezien moet de gemeentegrond omheind zijn met een ondoordringbare haag of een hekwerk om te kunnen spreken van in bezit nemen. De tuin inclusief de strook grond moet dan van geen enkele kant meer toegankelijk zijn. De gemeentegrond moet één geheel vormen met de tuin.

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Communicatie

De communicatie van het projectteam liet te wensen over. Het niet of niet-tijdig reageren op brieven, e-mails en terugbelnotities heeft voor ergernis en onvrede geleid bij de aangeschreven bewoners. Hierdoor is de aandacht afgeleid van het uiteindelijke doel van het project: de ontstane rechtsongelijkheid te herstellen en de mogelijkheden tot legaliseren in beeld te brengen.

Hieronder worden verbeterpunten/aanbevelingen genoemd die inmiddels ook al zijn doorgevoerd:

- ✓ *Als een reactie langer op zich laat wachten de betreffende bewoners op de hoogte brengen van het feit dat een reactie langer duurt.*
- ✓ *In brieven vragen of bewoners binnen drie weken willen reageren, met expliciet de mogelijkheid om contact op te nemen als bewoners langer de tijd nodig hebben voor het maken van een keuze.*
- ✓ *Een gespreksverslag maken na een bezoek ter plaatse met de besproken acties en vervolgstappen en dit vervolgens delen met de betrokkenen. Daarnaast nog actiever sturen op een bewonersbezoek.*
- ✓ *Interne collega's beter op de hoogte stellen van het project en de urgentie van snel handelen duidelijk maken.*
- ✓ *Terugbelverzoeken komen niet altijd goed binnen bij het projectteam. Overleg met frontoffice hoe dit op te lossen.*
- ✓ *Escalatietrail met elkaar afspreken.*
 - *Wanneer vanuit het projectteam naar de Teammanager stappen?*
 - *Wanneer vanuit de Teammanager naar de Wethouder stappen?*

5.2 Landmeter

Door het lage vertrouwen van enkele bewoners in het projectteam blijkt dat in de praktijk bewoners hun vraagtekens zetten bij de aangeleverde stukken, waaronder het kaartje met daarop de intekening en het aantal vierkante meters dat er onrechtmatig in gebruik zou zijn. Om dezelfde reden wordt de meting, verricht door het projectteam, ook in veel gevallen niet geloofd.

Bij dossiers waar er gereede twijfels zijn over de door de gemeente aangeleverde stukken, kan het product grensreconstructie uitkomst bieden. Dit instrument van het kadaster is in een aantal dossiers die na de commissievergadering on hold zijn gezet, ook al ingezet. Zo wordt het voor de bewoners in het veld inzichtelijk waar de oorspronkelijke kadastrale grens loopt en welk gedeelte zij onrechtmatig in gebruik hebben. Een dergelijke reconstructie is eigenlijk een soortgelijke meting als welke wordt verricht door het projectteam, alleen dan door een onafhankelijk orgaan.

In gevallen waar de bewoners in het verleden al eens een grensreconstructie hebben laten verrichten, en deze gegevens niet overeenkomen met de door het project aangeleverde stukken, kan het kadaster gevraagd worden om een zogenaamde terugmelding. Het kadaster bekijkt dan digitaal of het inlezen van de fysieke kaarten op de juiste wijze is gebeurd. Hier zijn ook een aantal verhelderende wijzigingen uit voortgekomen.

5.3 Verjaring

Op basis van de evaluatie blijkt dat er in sommige gevallen coulanter omgegaan kan worden met verjaring. Gevallen die zich in dezelfde straat afspelen kunnen zo beter op elkaar worden afgestemd, zodat het aanzicht gelijk blijft en/of wordt. Een hardheidsclausule zou in deze gevallen passend zijn.

Echter blijft het de voorkeur houden om zo dicht mogelijk bij de door het college vastgestelde lijn te blijven. Met name om het project en de daarbij horende spelregels voor een ieder zuiver te houden.

5.4 Bewonersbezoeken

Tijdens de commissievergadering heeft wethouder Engberts toegezegd langs te gaan bij de adressen die tijdelijk on hold zijn gezet vanwege discussiepunten op verschillende vlakken. Op 22 december 2022 en 12 januari 2023 hebben deze bezoeken plaatsgevonden. Wethouder Engberts is samen met een medewerker van het projectteam ter plaatse gaan kijken en met de bewoners in gesprek gegaan. Deze bezoeken zijn door beide partijen als positief ervaren. Bewoners konden hun kant van het verhaal in het veld vertellen. Daarnaast kon vanuit de gemeente worden aangegeven waarom bijvoorbeeld een beroep op verjaring niet kon slagen of op welke manier er extra bewijs aangeleverd kan worden.

In alle on hold gezette adressen is met de bewoners een vervolgtraject besproken hoe nu verder. In de komende tijd zal hier door het projectteam uitvoering aan gegeven worden.

Bijlage

Bijlage 1: 'Proces Onrechtmatig Grondgebruik'.