

Aan

de gemeenteraad

Gemeentebestuur

Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

F (078) 770 8080

www.dordrecht.nl

Datum 25 oktober 2011
Ons kenmerk SBH/677730
Begrotingsprogramma Leefbaarheid en stedelijk beheer
Bijlage(n) 4
Betreft RAADSINFORMATIE inzake Handhaving Onrechtmatig Grondgebruik

Contactpersoon

L. van der Vegt

T (078) 770 4616

E l.vander.vegt@dordrecht.nl

Samenvatting

In Dordrecht komt op diverse plaatsen onrechtmatig grondgebruik voor. Wij hebben besloten om een inhaalslag te maken met handhaven. Hierbij volgen we zo veel mogelijk de publiekrechtelijke aanpak. In dat kader is het nodig beleid op onrechtmatig grondgebruik vast te stellen. Dit is uitgewerkt in dit voorstel. Het voornemen is die situaties die voldoen aan de uitgiftecriteria voor "snippergroen" waar mogelijk te legaliseren door het aanbieden van koop-, huur- of gebruiksovereenkomst van het betreffende perceel. Een eerste aanschrijving moet plaats vinden vóór 1 januari 2012, om risico op verjaring te voorkomen ten aanzien van het recht van erfdiensbaarheid op grond van het Burgerlijk Wetboek.

1. Wat is de aanleiding?

Uit recente inventarisatie door Stadsbeheer blijkt dat inwoners op diverse locaties in de gemeente Dordrecht onrechtmatig gebruik maken van gemeentegrond. In de meeste gevallen dient de ingenomen grond om tuinen te vergroten. Een overzicht op hoofdlijnen van deze inventarisatie is opgenomen als bijlage 2.

2. Wat willen we bereiken?

We streven rechtsgelijkheid na, zodat inwoners van Dordrecht alleen rechtmatig gebruik maken van gemeentegrond of hun eigen grond. Om alle mogelijkheden voor handhaving open te houden, moeten inwoners die onrechtmatig gebruik maken van gemeentegrond ter voorkoming van het vestigen van een erfdiensbaarheid, vóór 1 januari 2012 worden aangeschreven.

De datum van 1 januari 2012 is belangrijk gelet op een wijziging van het Burgerlijk Wetboek uit 1992. In het verleden was de verjaringstermijn 30 jaar, deze termijn is verkort tot 20 jaar.

3. Wat gaan we daarvoor doen?

1. Een inhaalslag maken voor wat betreft het tegengaan van onrechtmatig grondgebruik.
2. Onrechtmatige situaties zoveel als mogelijk legaliseren.
3. Wanneer legalisatie niet wenselijk is, een traject voor handhaving starten.
4. Voor handhaving primair het publiekrecht toepassen.
5. De beleidsnotitie "Onrechtmatig Grondgebruik" vaststellen.

Datum 25 oktober 2011
Ons kenmerk SBH/677730

Argumenten

1.1 Er ontstaat rechtsgelijkheid voor alle inwoners

Er is nu sprake van rechtsongelijkheid, omdat sommige bewoners gemeentegrond in gebruik hebben zonder dat er toestemming voor gegeven is. Met de voorgestelde aanpak ontstaat er weer rechtsgelijkheid voor alle inwoners.

1.2 Dordrecht wil eigenaar blijven van haar gronden

Het voorkomen van overgang van eigendom vereist een actief handhavingsbeleid van de gemeente op onrechtmatig grondgebruik. Het beheren van de gemeentelijke eigendommen behoort immers tot de kerntaak van de gemeente. Wanneer geen actie wordt ondernomen, dan kan ook een "bezitter te kwader trouw" eigenaar worden van in bezit genomen grond. Hiervoor moet de grond meer dan 20 jaar in gebruik zijn bij de bezitter. De gemeente verliest daarmee haar eigendomsrecht.

1.3 Dordrecht wil het gebruiksrecht op haar eigendommen behouden

Naast het opeisen van het eigendomsrecht van gronden, wordt het per 1 januari 2012 ook mogelijk dat er recht van erfdiensbaarheid van rechtswege ontstaat. Bij niet-zichtbare en niet-voortdurende situaties die zien op het gebruik van andermans onroerende zaken kan dit leiden tot de vestiging van een erfdiensbaarheid, mits deze situatie reeds 20 jaar bestaat. Dat betekent dat de gemeente per 1 januari 2012 in haar hoedanigheid van eigenaar van onroerende zaken kunnen worden geconfronteerd met een ongewenste beperking van hun eigendomsrechten. Er kan dan geëist worden dat het recht van erfdiensbaarheid in de registers door middel van een notariële akte wordt ingeschreven. Hoewel het eigendomsrecht in dat geval niet over gaat, mag de gemeente die grond dan ook niet langer zonder meer teruggeisen zonder dat hier enige vergoeding tegenover staat. Het recht van erfdiensbaarheid wordt bovendien overgedragen bij de verkoop van de grond.

1.4 Door middel van een aanschrijving wordt verjaring voorkomen

In het privaatrechtelijk traject wordt verjaring voorkomen door het sturen van een zogenaamde stuitingsbrief. Hierin wordt uitdrukkelijk door de eigenaar aangegeven dat het gebruik niet is toegestaan. Binnen zes maanden dient dan een civiele procedure bij de rechtbank te worden opgestart. Een andere mogelijkheid is om met de gebruiker een koop-, huur- of gebruiksovereenkomst te sluiten.

2.1 Bij legalisatie wordt een juridische procedure vermeden

Als er sprake is van onrechtmatig gebruik van gemeentegrond, wordt eerst onderzocht of legalisatie mogelijk is. Onrechtmatig grondgebruik kan worden gelegaliseerd door verlening van een vergunning, verkoop of verhuur. Hiermee wordt een juridische procedure vermeden.

2.2 Het gebruik van de grond blijft mogelijk

Als legalisatie mogelijk is, dan ontvangt de (tot dan onrechtmatige) gebruiker een voorstel voor aankoop of huur van dat betreffende perceel. De begrenzing kan daarbij overigens afwijken van het huidige gebruik.

3.1 In een aantal gevallen is verkoop of verhuur niet wenselijk

Er zijn een aantal gevallen waarin legalisatie onwenselijk is. Voorbeelden zijn die gevallen waar het groen in het vigerende bestemmingsplan is aangemerkt als

Datum 25 oktober 2011
Ons kenmerk SBH/677730

"structureel groen". Verder betreft het groen dat vanwege haar gebruiksfunctie een publiek karakter moet houden (omzoming, afscheiding, ecologisch etc.).

De volledige lijst met situaties waarin legalisatie van groen onwenselijk is, is vermeld in de beleidsnotitie, als bijlage 1 bij dit voorstel. In de beleidsnotitie wordt verder vastgelegd welk type trajecten voor handhaving worden gestart in specifieke situaties.

4.1 Tweewegenleer schrijft publiekrechtelijke aanpak voor

Wanneer legalisatie niet wenselijk is, moet een formeel traject voor handhaving worden gestart. Uit jurisprudentie over de 'twee-wegen-leer', blijkt dat in het algemeen de publiekrechtelijke weg de voorkeur boven de privaatrechtelijke weg heeft, wanneer via die beide wegen hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Dat zal ook in deze situatie voor de meeste gevallen van toepassing zijn. In bijlage 4 is de juridische achtergrond hiervan toegelicht.

4.2 APV heeft een bepaling over het onttrekken van gronden aan haar publieke functie

Bij een publiekrechtelijke aanpak wordt op grond van verbodsbepaling in de APV opgetreden tegen illegaal in gebruik genomen grond. Een beroep op deze bepaling is succesvol als:

1. de gemeente voor de strook grond de publieke toegankelijkheid heeft beoogd;
2. de gemeente voor de strook grond de publieke toegankelijkheid heeft gerealiseerd;
3. de strook grond door de burger anders wordt gebruikt dan de publieke functie;
4. er geen concreet uitzicht is op legalisatie;
5. handhaven niet onevenredig is.

4.3 Publiekrecht biedt mogelijkheid voor zienswijze, bezwaar en beroep

Bij toepassing van publiekrecht kunnen bewoners, resp. belanghebbenden, hun zienswijze kenbaar maken. Ook kunnen zij gebruik maken van de mogelijkheid om bezwaar en beroep te maken. Die mogelijkheid is er niet bij privaatrecht, mede daarom is gekozen het toepassen van publiekrecht om bewoners deze mogelijkheid te bieden.

4.4 Uitvoering publiekrechtelijke aanpak

Bij de uitvoering van de publiekrechtelijke aanpak kiezen we zoveel mogelijk voor de last onder dwangsom boven de last onder bestuursdwang. Daardoor zal de inzet vanuit de gemeente, relatief gezien, aanzienlijk lager zijn.

5.1 Handhaving op publiekrechtelijke grond vereist een consistente en doordachte aanpak

Wij zijn voornemens tegen alle gevallen van onrechtmatig grondgebruik, die ons bekend zijn of worden, vanaf 2011 op te treden. Op basis van de huidige omvang is een eerste aanschrijving in 2011 mogelijk.

Op zich is prioritering mogelijk, bijvoorbeeld vanwege de grote hoeveelheid overtredingen en/of beperkt inzetbare capaciteit. In beginsel maakt het niet uit welke overtredingen prioriteit krijgen, zolang het handhavingsbeleid maar consistent en doordacht is. Omdat wij alle bekende situaties nu tegelijkertijd aanpakken, is prioritering op dit moment niet aan de orde.

Datum 25 oktober 2011
Ons kenmerk SBH/677730

5.2 Toetsingskaders worden vastgelegd in een beleidsnotitie

Of uitgegeven (verkocht of verhuurd) kan worden, dient te worden beoordeeld aan de hand van het geldende gemeentelijk beleid. Om die reden is het noodzakelijk om kaders/uitgangspunten vast te stellen. Deze toetsingskaders zijn al geruime tijd in gebruik, maar nog niet door het college vastgesteld. In al langere tijd bestaande situaties is tevens een juridische toetsing noodzakelijk. De historische aanpak rondom snippergroen is weergegeven in bijlage 3.

Kanttekeningen

1.1 In de toekomst worden nieuwe situaties direct opgepakt

Nadat de inhaalslag is uitgevoerd, wordt ieder 'nieuw' geval van onrechtmatig grondgebruik direct aangepakt. De onrechtmatige gebruiker wordt dan gewezen op het illegaal gebruik van gemeentegrond. De medewerkers van de gemeente (voornamelijk de opzichters en toezichthouders) zullen zich actief opstellen als er sprake is van onrechtmatig grondgebruik. Daarnaast wordt het inventariseren een continu proces. Het gehele grondgebied wordt met een frequentie van minimaal één maal per vijf jaar stelselmatig gecontroleerd.

2.1 Verkoop heeft de voorkeur boven verhuur

Wanneer onrechtmatig grondgebruik wordt geconstateerd en legalisatie mogelijk is, heeft verkoop van percelen de voorkeur. De gemeente bepaalt of de grond verkocht dan wel verhuurd zal worden. Dit is het meest aantrekkelijk, omdat de administratieve lasten dan het laagst zijn en omdat de koper daarmee permanent over die grond kan beschikken. Wel komen er voor de koper eenmalig overdrachtkosten bij. Bij verkoop hanteert de gemeente de door het college vastgestelde tarieven van minimaal € 250,-- per m² (prijsspeil 2011, de tarieven worden jaarlijks vastgesteld). De definitieve koopprijs wordt vastgesteld door een gemeentelijke taxateur.

4.1 Gebruikers van gronden kunnen een privaatrechtelijke procedure starten

Onafhankelijk van de procedure die door de gemeente wordt aangespannen, bestaat voor gebruikers van gronden de mogelijkheid om een privaatrechtelijke procedure te starten. In dat geval kan de gebruiker zich tot de burgerlijke rechter wenden om een vonnis te verkrijgen waaruit blijkt dat hij door verkrijgende verjaring eigenaar is geworden. Een privaatrechtelijke procedure wordt dus vooral aangespannen wanneer de gebruiker meent dat verjaring wel degelijk een rol speelt en dat hij daarmee eigenaar is geworden en handhaving niet aan de orde is. In dat geval krijgt de gemeente te maken met twee procedures die gelijktijdig lopen.

4.2 Als handhaving op publiekrechtelijke grond niet het gewenste effect heeft, kan de gemeente alsnog gebruik maken van de privaatrechtelijke weg

De gemeente kan alleen op grond van het publiekrecht handhaven als zij ten aanzien van de betreffende strook grond de publieke toegankelijkheid heeft beoogd en heeft gerealiseerd en/of de burger de strook grond anders gebruikt dan de publieke functie. In tegenstelling tot het publiekrecht wordt bij een privaatrechtelijke procedure als grondslag het eigendom van de grond gebruikt.

Datum 25 oktober 2011
Ons kenmerk SBH/677730

a. Inspraak en communicatie

Na een persbijeenkomst, een algemene publicatie en individuele aanschrijvingen (zie vervolgtraject) kunnen meldingen binnenkomen van onduidelijke situaties als het gaat over het gebruik van gemeentegrond. Ook zullen op basis van de reacties op individuele basis gesprekken, onderzoeken en indien nodig procedures worden gevoerd.

b. Vervolgtraject besluitvorming

In de afgelopen periode zijn alle dossiers gecomplementeerd en is per dossier een uitvoeringsplan opgesteld.

Het vastgestelde beleid zullen wij op gebruikelijke wijze, door middel van publicatie in de Stem van Dorcht, bekend maken. Uiterlijk 15 december 2011, maar bij voorkeur in november, worden de aanschrijvingen verzonden aan alle personen die onrechtmatig gebruik maken van gemeentegrond.

Vanaf 1 januari 2012 geven wij uitvoering aan de aanschrijving. Waar mogelijk gaan we, in overleg met de betreffende inwoners, de onrechtmatige situaties legaliseren. Daar waar legalisering niet mogelijk blijkt, gaan we handhavend optreden. Vanwege de juridische complexiteit wordt het traject begeleid door het Juridisch Kennis Centrum (JKC). De verwachting is dat enkele tientallen zaken een langdurig juridisch traject gaan doorlopen. Dat kunnen intensieve trajecten zijn die veel inzet vraagt van betrokkenen.

4. Wat mag het kosten?

De werkelijke kosten zijn sterk afhankelijk van de te volgen juridische stappen en procedures. Vooralnog gaan wij uit van een kostenneutrale aanpak. De kosten van aanpak en handhaving komen naar verwachting globaal gezien overeen met de opbrengst van de te verkopen grond.

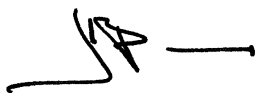
5. Bij deze raadsinformatiebrief horen de volgende bijlagen:

1. Beleidsnotitie Onrechtmatig Grondgebruik.
2. Inventarisatie huidige situatie (in categorie en omvang).
3. Historische aanpak snippergroen.
4. Juridisch kader.

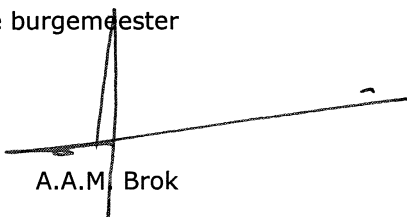
Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.



Het college van Burgemeester en Wethouders
de secretaris de burgemeester



J.H. de Baas



A.A.M. Brok