
Onderwerp Handhavend optreden tegen onrechtmatig in gebruik genomen gemeentegrond

Zaaknummer Z23002492

Teammanager Renee Vercoulen

B & W datum 19 december 2023

Afdeling/Team Wijk, Dorp en
Vastgoedbeheer

Naam steller Frank Claus

Portefeuillehouder Wim de Schryver

Besproken met portefeuillehouder

Ja, op 5 december 2023

Openbaarheid

Ja, na versturen raadsinformatiebrief naar de gemeenteraad.

Bevoegd orgaan

B en W

Aanbieden aan: De gemeenteraad wordt via bijgevoegde raadsinformatiebrief geïnformeerd

ADVIES

1. Overgaan tot het geven van actieve uitvoering van de vastgestelde beleidsregel 'Behoud eigendomsrecht en aanpak van onrechtmatig gebruik gemeentegrond' en het op basis daarvan overgaan tot verhuur, verkoop of terugvordering van die onrechtmatig in gebruik genomen gemeentegrond.
2. Instemmen met het in de markt zetten van een opdracht om het onder punt 1 gestelde uit te voeren, waarbij het streven is om de uitvoering van die opdracht minstens budgetneutraal te laten zijn.
3. De raad te informeren over handhavend optreden tegen onrechtmatig in gebruik genomen gemeentegrond via bijgevoegde raadsinformatiebrief.

Inleiding

Op 23 januari 2017 is de beleidsregel «Behoud eigendomsrecht en aanpak van onrechtmatig gebruik gemeentegrond» vastgesteld. Aan deze beleidsregel is tot nu toe enkel een reactieve uitvoering gegeven. In de inleiding van deze beleidsregel staat onder andere vermeld dat uit een interne inventarisatie is gebleken dat op dat moment circa 29.524 m² onrechtmatig in gebruik was. Deze inventarisatie betreft de gronden die verkocht konden worden en zonder toestemming in gebruik zijn genomen. Dit is dus geen volledige inventarisatie. Gezien de intern afgesproken verkoopprijs van € 115 / m², vertegenwoordigt dit een waarde van circa 3,4 miljoen euro.

Begin 2022 is bij de 'Evaluatie aanpak illegaal grondgebruik' (zie bijlage 1) vastgesteld dat het handhavend optreden tegen het onrechtmatig gebruik te wensen over laat. Het was weliswaar de bedoeling om conform de beleidsregel proactief handhavend op te treden, maar door prioritering als gevolg van de beschikbare capaciteit is dit beperkt gebleven tot reactief optreden, dus het oppakken van urgente zaken die bijvoorbeeld gaan spelen als vanwege verkeersveiligheid of in het kader van onderhoud een weg opnieuw ingericht moet worden. Het is inmiddels wel gebleken dat deze manier van optreden resulteert in ongelijke behandeling en daardoor rechtsongelijkheid tussen inwoners.

Zoals hiervoor genoemd is in 2022 een «Evaluatie aanpak illegaal grondgebruik» door ambtelijk betrokken personen gehouden (bijlage 1). Deze evaluatie resulteert in een aantal adviespunten welke hun weerslag vinden in deze nota.

Beoogd resultaat

Het doel is om het ongemerkt verlies van gemeentegrond te stoppen en, waar mogelijk, het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond om te vormen naar een bron van inkomsten. Deze inkomsten zijn bij verkoop niet alleen eenmalig door die verkoop, maar vervolgens ook structureel door de OZB die geheven wordt bij de nieuwe eigenaar. Indien sprake is van verhuur zijn de inkomsten structureel en bovendien wordt hierdoor het eigendomsrecht veiliggesteld waardoor eigen gebruik in de toekomst mogelijk blijft.

Argumenten

1.1 Het niet toepassen van de beleidsregel gaat ten koste van de openbare ruimte

Het in gebruik nemen van gemeentegrond zonder recht of titel gaat ten koste van de openbare ruimte. En daarmee van de ruimte die de gemeente Venray heeft om deze in te richten ten behoeve van alle inwoners.

1.2 Het niet actief toepassen van de beleidsregel schaadt het beeld van betrouwbare overheid

In 2017 is de beleidsregel "Behoud eigendomsrecht en aanpak van onrechtmatig gebruik gemeentegronden" en bijbehorende stukken gepubliceerd, tezamen met de duidelijke aankondiging dat handhavend opgetreden zal worden. In de praktijk is dit laatste onvoldoende gebeurd. Dit komt niet ten goede aan het beeld van de betrouwbare overheid.

1.3 Als gevolg van het urgentiegestuurd optreden ontstaat rechtsongelijkheid

Doordat we in situaties waarin we dat nodig achten wel actie ondernemen, denk bijvoorbeeld in het kader van (verkeers)veiligheid, en in andere situaties niet, ontstaat een vorm van willekeur en rechtsongelijkheid.

1.4 Dit kan leiden tot verjaring

Indien sprake is van echte bezitnemings kan sprake zijn van verjaring. Langer wachten leidt tot een groter verlies.

1.5 Dit past in de afgesproken lijn in het collegeprogramma

Het huidige college heeft in haar collegeprogramma duidelijk benoemd dat dit college staat voor 'afspraken is afspraken'. En dat wanneer het nodig is er stevig en consequent gehandhaafd wordt. Om zo te komen tot de gewenste cultuur- en gedragsverandering. Het actief uitvoeren geven aan de vastgestelde beleidsregel past hier binnen.

2.1 De inhaalslag die gemaakt moet worden, is voor de eigen personele bezetting niet haalbaar.

De hoeveelheid locaties resulteert in een tijdsinvestering die niet te doen is naast het reguliere werk. Uitbesteding ligt alleen al daarom voor de hand. Om het proces dan zo effectief en efficiënt mogelijk te laten verlopen, wordt de uitvoeringsopdracht gegund aan een gespecialiseerd bedrijf.

2.2 Het uitgangspunt is dat het project kostenneutraal zal zijn.

De inzet van een gespecialiseerd bedrijf brengt uiteraard kosten met zich. Daarnaast betekent het terug in beheer nemen van gronden ook dat de daarmee gepaard gaande kosten weer voor de gemeente zijn. Daartegenover staat dat het project ook opbrengsten brengt, zowel op korte termijn als lange termijn. De korte-termijnopbrengsten zijn uit verkoop. De lange-termijnopbrengsten zijn uit huuropbrengsten en de ozb-opbrengsten.

3.1 Het is belangrijk dat de gemeenteraad geïnformeerd is

Het geven van uitvoering aan de beleidsregel leidt mogelijk tot onrust bij de inwoners die hiermee te maken krijgen. Het is daarom goed om de gemeenteraad aan de voorkant mee te nemen bij dit besluit van het college.

Kanttekeningen of risico's

1.1 Het beheer en onderhoud komt terug naar de gemeente

Veel onrechtmatig in gebruik genomen gemeentegrond wordt onderhouden door die gebruiker. Nadat die grond teruggevorderd is, valt het beheer en onderhoud ook weer onder het gemeentelijke takenpakket.

1.2 Het kiezen hiervoor kan juridische gevolgen hebben

Situaties waarin de in het geding zijnde geldelijke waarde meer dan € 25.000,- bedraagt en die voor de rechter beslecht zullen moeten worden omdat de gebruiker de grond niet wenst terug te geven, zullen bij de rechtbank aangebracht moeten worden. Dit betekent dat de zaak bij een advocaat in behandeling gegeven moet worden vanwege de verplichte vertegenwoordiging.

1.3 Wat geldt voor inwoners geldt ook voor de gemeente

Er zijn situaties bekend waar de gemeente degene is die grond in gebruik heeft genomen. Het rechtzetten hiervan kan meegenomen worden in het project.

1.4 We kiezen niet voor de rechtsfiguur van 'ingebruikgeving'

In het verleden is ook vaker de rechtsfiguur van de ingebruikgeving gehanteerd. Omdat het naast elkaar hanteren van 'verhuur' en 'in gebruik geven' rechtsongelijkheid creëert (de een moet betalen terwijl de ander het gratis krijgt), wordt geadviseerd deze rechtsfiguur niet toe te passen. Daarnaast kan bij gratis ingebruikgeving het probleem ontstaan dat dit gemakkelijk vergeten wordt. Waardoor ongemerkt toch het beeld kan ontstaan dat de gebruiker de eigenaar is. Dit kan met name bij verkoop onterecht een rol spelen.

2.1 Het inhuren van een bedrijf brengt uiteraard kosten met zich, maar het resultaat van de handhaving levert ook opbrengsten op. Per saldo is het de bedoeling minstens budgetneutraal uit te komen.

Communicatie

Intern:

De raad informeren via een RIB.

Extern:

De inwoners informeren dat de gemeente daadwerkelijk actie onderneemt tegen onrechtmatig in gebruik genomen gemeentegrond. Dit doen we allereerst via bijgevoegd persbericht. Maar daarnaast gaan we in overleg met team communicatie een uitgebreidere informatiecampagne opzetten. Zodat inwoners zo min mogelijk verrast worden en vooraf zo goed mogelijk geïnformeerd zijn.

Financiële gevolgen

1. De uitvoering zal geld kosten, maar ook op korte en lange termijn geld opleveren. Per saldo zal de projectuitvoering budgetneutraal zijn.
2. Vanuit de gemeente zal een collega moeten optreden als begeleider en zeker moeten stellen dat het vastgestelde beleid correct wordt uitgevoerd.
3. Grond die verhuurd wordt zal structureel inkomsten opleveren.
4. Grond die verkocht wordt zal door verkoop eenmalig inkomsten opleveren.
5. Na zowel verkoop als verhuur zal een OZB-aanslag aan de feitelijk gebruiker of nieuwe eigenaar opgelegd worden, waar deze nu aan de gemeente opgelegd wordt.
6. Situaties waarin de gemeentegrond weer terug in eigen beheer komt, zullen opgenomen moeten worden in het onderhoudsschema. Dit resulteert in meerkosten.

Deze nota focust vooral op de inhaalslag die gemaakt moet worden (korte termijn). De komende tijd wordt daarnaast gebruikt om in beeld te brengen hoe we dit structureel borgen en of daarvoor extra middelen nodig zijn. Mocht dat aan de orde zijn, volgt hierover een apart voorstel.

Vervolgtraject besluitvorming

We zetten een opdracht in de markt n.a.v. een uitgevoerde marktverkenning.

Evaluatie

N.v.t.

Bijlagen

1. 20-10-2022 Evaluatie aanpak illegaal grondgebruik
2. Raadsinformatiebrief
3. Persbericht

Naslagwerk

N.v.t.

Aanpak illegaal grondgebruik evaluatie

1. Inleiding

Op 12 april 2022 zijn Brigitte de Kinkelder, Margo van der Meer, Anika Eling en Nina Adzic begonnen met een plan opstellen om aanpak illegaal grondgebruik in gemeente Venray te evalueren. Wegens het uitvallen van Margo van der Meer en het vertrek van Brigitte de Kinkelder is dit een tijd stil komen te liggen. Tot de uitkomst van het collegevoorstel worden alleen zaken met hoge prioriteit opgepakt.

2. Beleidsregel

Op dit moment ligt er een beleidsregel "[beleidsregel - behoud eigendomsrecht en aanpak van onrechtmatig gebruik gemeentegrond](#)" (hierna: beleidsregel) waarin de aanpak van illegaal grondgebruik is vastgesteld. Dit stuk valt nu onder het takenpakket van team vastgoedbeheer. Onder punt 8 in de beleidsregel valt te lezen: "*de eerste acties zo spoedig mogelijk na constatering van illegaal gebruik dienen te worden ingezet. Dit zal echter leiden tot een capaciteitsgebrek in de beschikbare menskracht.*" Het capaciteitsgebrek is toen (2017) al vastgesteld.

2.1. Stappenplan

Bij de beleidsregel is een stappenplan toegevoegd, dat onderdeel uitmaakt van het beleid. Dit stappenplan is niet volledig uitgewerkt, zo zijn er geen termijnen bijgevoegd. Ook staat er geen motivering in wat de afweging is tussen privaot- of bestuursrechtelijke aanpak van illegaal grondgebruik (of een combinatie).

2.2. In de praktijk

- In kaart brengen in welke vorm en hoedanigheid de gemeentegrond in gebruik is genomen;
- Beoordelen of het mogelijk is om de gemeentegrond aan te bieden in de vorm van koop of huur. Team vastgoedbeheer stuurt brieven vervolgens uit aan de bewoners;
- Wanneer bewoners akkoord gaan met een koopaanbod wordt de zaak overgedragen aan team RO (grondzaken) om de verkoop verder te regelen. In dit geval kan de zaak worden afgerond;
- Legalisatie in de vorm van huur komt in de praktijk niet of nauwelijks voor. Indien wél, dan wordt dit afgehandeld door team vastgoedbeheer.
- In veel gevallen reageren betrokkenen niet op het koop/huuraanbod. Het onrechtmatig grondgebruik wordt niet beëindigd;
- Team vastgoedbeheer stuurt daarop een tweede aanzeggingsbrief aan betrokkene.

Vervolgens is het niet concreet welke lijn gevolgd dient te worden. In het verleden zijn veel aanzeggingsbrieven verstuurd zonder dat een zaak bij de rechter wordt voorgebracht of dat een verdere handhavingsactie wordt uitgezet. Als een zaak niet bij de rechter aanhangig wordt gemaakt stuit dit een evt. lopende verjaringstermijn **niet**. Wellicht is dit ook een reden waarom terughoudend gereageerd wordt op aanzeggingsbrieven - blijkbaar pakt de gemeente toch niet door.

3. Scheve gezichten bewoners onderling

Door het capaciteitsgebrek worden alleen urgente zaken opgepakt (zie punt 8 beleidsregel). Het huidige beleid waarin alleen urgente zaken worden opgepakt leidt tot scheve gezichten tussen bewoners. De ene bewoner ontvangt wel een brief voor het in gebruik nemen van gemeentegrond en de andere niet. Zie ook de zaak van dhr. Ton Koenen.

4. Verjaringszaken

Met toepassing van het [Heusden arrest](#) wordt bij verjaring geprobeerd de grond niet *om niet* af te staan aan de bewoner die een beroep op verjaring doet. Dit is met een [adviesnota](#) van Margo goedgekeurd. Hiermee wordt voorkomen dat de ene bewoner de grond gratis verkrijgt middels verjaring en de andere moet betalen voor de grond. Iedereen wordt gelijk getrokken. In gevallen waar sprake is van verjaring zal de gemeente een schadevergoeding vorderen in natura of geld. Dit zal meer casussen opleveren naar verwachting. Casussen van bewoners die het niet eens zijn met de gevorderde schadevergoeding zullen bij de rechter beslecht moeten worden. Een voorbeeld uit de praktijk

Actuele voorbeeldcasus

Projectleider Civiel & Verkeer heeft voor een project in Blitterswijk gronden nodig die nu door particulieren illegaal in gebruik zijn. Het gaat om 8 adressen. De adressen zijn door projectleider aangeschreven met informatie over het project en de vraag of zij vóór een bepaalde tijd de illegaal in gebruik genomen gronden willen terug opleveren aan de gemeente. Een bewoner heeft schriftelijk bevestigd de benodigde grond terug te geven. De bewoners van de overige 7 adressen hebben geen akkoord gegeven of hebben bezwaar ingediend tegen terug levering van de gronden.

De illegaal in gebruik genomen gemeentegronden betreffen voortuinen van bewoners die gedeeltelijk nodig zijn voor realisatie van het project. Sommige voortuinen liggen er al sinds jaar en dag zo bij. Een bewoner schrijft dat bij oplevering van de woning het perceel van de woning als zodanig met een omheining was afgezet. De voortuin is al méér dan 40 jaar op dezelfde wijze omheind met een hulsthaag. Ook lees je in bezwaren van bewoners terug dat de gemeente tekortschiet in het handhaven op illegale bouwwerken en in gebruik genomen gronden in het dorp. Een andere bewoner heeft het huis in 1997 gekocht en bij aankoop van het huis is niets verteld over dat het stuk grond niet van hen is. Bewoner stelt per mail de vraag of dit nu niet verjaard is. Ook zegt bewoner recentelijk de tuin nog gerenoveerd te hebben voor een aanzienlijk bedrag. Een andere bewoner is een vrouw van 85 jaar. Ook zij heeft recentelijk haar tuin laten renoveren. Zij is bewoner sinds 1960 en de tuin ligt er sinds die tijd zo bij.

Naar verwachting zal een aantal bewoners zich beroepen op verjaring. De zaken zullen uiteindelijk al dan niet bij de rechter worden beslecht. Bij de burgerlijk rechter is bijstand door een advocaat verplicht. Eerst zal het beroep op verjaring op initiatief van bewoner voorgebracht worden. Wanneer het beroep op verjaring slaagt, dient de gemeente in lijn van het Heusden arrest een procedure te starten om alsnog de grond in natura terug te

vorderen, in lijn met eerder genoemde adviesnota. Naast dat dit een kostbare zaak is, is het ook maar de vraag of de gronden uiteindelijk (op tijd) opgeleverd zullen worden voor het realiseren van het project.

Concern

Raadhuisstraat 1
Postbus 500, 5800 AM Venray
Telefoon (0478) 52 33 33
Telefax (0478) 52 32 22
E-mail gemeente@venray.nl
Internet www.venray.nl
KvK-nummer 14132389

IBAN NL20 BNGH 028 5028 383 (belastingen)
IBAN NL11 BNGH 028 5008 757 (algemeen)
BIC BNGHNL2G

AAN

De leden van de gemeenteraad van Venray

Datum 19 december 2023
Ons kenmerk Z23002492
Pagina 1 van 2

Behandeld door Frank Claus
Datum uw brief
Uw kenmerk

Onderwerp Raadsinformatiebrief 'Handhavend optreden tegen onrechtmatig in gebruik genomen gemeentegrond'

Geacht raadslid,

Door middel van deze raadsinformatiebrief willen wij u graag informeren over onze aanpak van het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond. We beginnen deze brief met een korte schets van de achtergrond, waarna wij u meenemen bij de gekozen aanpak en de wijze waarop we hierover gaan communiceren met onze inwoners.

Achtergrond

Op 23 januari 2017 is de beleidsregel 'Behoud eigendomsrecht en aanpak van onrechtmatig gebruik gemeentegrond' door het college vastgesteld. Begin 2022 is bij de 'Evaluatie aanpak illegaal grondgebruik' vastgesteld dat het handhavend optreden tegen het onrechtmatig gebruik gemeentegrond te wensen over laat. Tot nu toe is vooral sprake van reactief optreden, met name vanuit een reactie op ontdekte situaties. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de voorgenomen herinrichting van een weg waarbij ineens een voortuin het werk blijkt te blokkeren. Daarbij is geconstateerd dat dit resulteert in ongelijke behandeling en daardoor rechtsongelijkheid tussen burgers.

Dit vinden wij als college een onwenselijke situatie. Zeker ook gezien onze afspraak in het collegeprogramma. Dit college staat voor 'afspraak is afspraak'. Wanneer het nodig is dient stevig en consequent gehandhaafd worden. Ook dit dient te leiden tot de gewenste cultuur- en gedragsverandering. We willen dus vanuit een reactief optreden komen tot een proactief optreden.

Om een beeld te geven waarover het feitelijk gaat het volgende. Bij het opstellen van de beleidsregel is intern geïnventariseerd dat op dat moment een kleine 30.000 m² gemeentegrond onrechtmatig in gebruik genomen was. Van kleine stukjes grond tot behoorlijke oppervlaktes. Deze inventarisatie betrof alleen de gronden die verkocht konden worden en zonder toestemming in gebruik zijn genomen. Dit is dus geen volledige inventarisatie. Gezien de intern afgesproken verkoopprijs van € 115 / m², gaat het hierbij om een waarde van circa 3,45 miljoen euro.

Korte schets aanpak

We willen benadrukken dat het in de aanpak om maatwerk gaat, omdat de diverse situaties verschillend zijn en om een maatwerkoplossing vragen. Maar vanuit de hiervoor genoemde afspraak uit het collegeprogramma willen we wel af van de huidige situatie. Enerzijds om ongelijkheid te voorkomen, maar anderzijds ook om het ongemerkt verlies van gemeentegrond te stoppen en, waar mogelijk, het onrechtmatig gebruik van gemeentegrond om te vormen naar een bron van inkomsten.

Gezien de expertise die nodig is om te komen tot een goede uitvoering van de beleidsregel, heeft het college besloten om een opdracht in de markt te zetten. Onderdeel van deze opdracht is om de uitvoering minstens budgetneutraal te laten zijn. Daarnaast wordt binnen deze opdracht ook gekeken naar situaties waarbij de gemeente private grond in gebruik heeft genomen. Mochten zich daarbij nog situaties voordoen waarvoor een en ander beter geregeld moet worden, lossen we dat nu ook voor eens en altijd goed op.

Om de voortgang en een goede uitvoering van de opdracht te borgen, zal de gecontracteerde partij goed begeleid worden vanuit de gemeente. Zeker als het gaat om de communicatie richting en omgang met onze inwoners. Wij hechten eraan dat dit uiterst zorgvuldig gebeurt.

Communicatie naar en met inwoners

Zoals hiervoor al benoemd hechten we als college aan een uiterst zorgvuldige uitvoering van deze opdracht. We kunnen ons zeker voorstellen dat inwoners met vragen komen te zitten als ze over het voorgaande benaderd worden. Naast de meer algemene communicatie via de reguliere (social) media, worden inwoners ook individueel benaderd over de aanpak (maatwerk). Waarbij het te allen tijde de insteek is om samen tot een goede oplossing te komen voor de ontstane situatie. Pas als we er samen niet uitkomen, gaan we kijken welke extra stappen er nodig en mogelijk zijn om alsnog te komen tot een oplossing.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de burgemeester,

de secretaris,

M.C. Uitdehaag

E.G.J. Voorn

| | | |
|---|----------------------|---------------|
| Onderwerp | Datum | december 2023 |
| Aanpak onrechtmatig gebruik gemeentegrond | Berichtnummer | |
| | Pagina | 1 van 1 |

Gemeente pakt onrechtmatig gebruik gemeentegrond aan

Op veel verschillende plekken in de gemeente Venray worden stukken gemeentegrond zonder toestemming gebruikt. Dit gaat soms om kleine strookjes, maar soms ook om behoorlijke stukken grond. Het gaat om bijna 30.000 m2 gemeentegrond die voor verkoop in aanmerking komt, met een waarde van zo'n 3,4 miljoen euro. Het college van burgemeester en wethouders heeft besloten om dit illegaal gebruik van gemeentegrond te stoppen.

"Het gebruik van gemeentegrond is in de loop van tijd uitgegroeid tot een behoorlijk probleem. Tot nu toe is er alleen handhavend opgetreden als we bij ongewenste situaties uitkwamen. Bijvoorbeeld als we bij de aanleg van een nieuwe weg plots in iemands voortuin terechtkwamen. Deze aanpak zorgt voor willekeur en ongelijke behandeling van onze inwoners. Daarnaast gaat het om een aanzienlijk bedrag aan inkomsten dat we als gemeente nu mislopen. En daar willen we vanaf. Daarom hebben we besloten om hier iets aan te gaan doen", aldus wethouder Wim de Schyver.

Maatwerk

Begin 2024 gaat de gemeente op zoek naar een gespecialiseerd bureau, dat samen met ons bekijkt op welke manier het illegaal grondgebruik het beste kan worden aangepakt. Vast staat alvast dat het om maatwerk gaat. Het gebruik van ieder stukje grond is immers anders en kent een eigen geschiedenis. In overleg met de betrokken inwoners brengt de gemeente de situatie in kaart en zoeken we naar de beste oplossing.

Naast gebruik van gemeentegrond door inwoners, zijn er ook situaties waarbij de gemeente onterecht private grond in gebruik heeft genomen. Ook deze gevallen worden nu in beeld gebracht en voorgoed opgelost.

Noot aan de redactie/Niet voor publicatie

Voor meer informatie kun je contact opnemen met de persdesk van de gemeente Venray, tel: 06 – 18 29 62 82.