

Beleidsnotitie Groen- en reststroken

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

1.2. Definities

1.3. Wettelijk kader

1.4. Inwerkingtreding en overgangsrecht

2. Beleid groen- en reststroken

2.1. Criteria

2.2. Prijsvorming

2.3. Verjaring

2.4. Bestemmingsplan

3. Uitvoering beleid

3.1. Bestaande situaties

3.2. Nieuwe situaties

3.3. Onrechtmatig gebruik

3.4. Adoptiegroen

4. Organisatie en handhaving

4.1. Procedure

4.2. Organisatie

4.3. Handhaving

5. Slotbepaling

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In Middelburg is in het verleden een groot aantal groen- en reststroken in eigendom overgedragen of in beheer gegeven aan derden op basis van huur-, erfpacht- of bruikleenovereenkomsten tegen vergoeding van wisselende bedragen of om niet. Het gevoerde beleid bood ruimte voor maatwerk waar ook gebruik van is gemaakt. En nog steeds bereiken de gemeente zeer regelmatig verzoeken om groen- en reststroken in gebruik te mogen nemen. Vanuit de huidige praktijk is de behoefte ontstaan om het beleid te herijken en op onderdelen te herzien. Daarmee worden de volgende doelen gediend:

- Duidelijk, eenduidig en transparant beleid conform algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De basis voor het huidige beleid vindt haar weerslag in het Groenbeleidsplan 2016-2026. Hierin zijn enkele randvoorwaarden geformuleerd, maar in de praktijk bestaat behoefte aan een breder geformuleerd beleid;
- Verbetering van de efficiency: de huidige werkwijze met verschillende vormen van overeenkomsten, verschillende looptijden en wisselende berekeningen van vergoedingen maken het administratieve beheer lastig en inefficiënt. Ook het optimaliseren gebruik Topdesk en extra kaartlaag in Geoweb kunnen hieraan bijdragen;
- Genereren opbrengsten: bij het huidig beleid staat het genereren van opbrengsten niet centraal. Echter de groen- en reststroken vertegenwoordigen een economische waarde waarbij het alleszins reëel is deze waarde op een verantwoorde wijze in het beleid te verwerken. Echter, gewaakt moet worden dat verkoop van kleine groen- en reststroken meer kosten dan opbrengsten met zich mee brengt;
- Beperking onrechtmatig grondgebruik: het komt ook voor dat grond in gebruik wordt genomen zonder toestemming of juridische titel. Dergelijke situaties moeten zoveel mogelijk worden rechtgetrokken door hier alsnog overeenkomsten aan te verbinden dan wel staken van het onrechtmatig gebruik en ontruimen van de locatie.

1.2. Definities

In de notitie worden de volgende definities gehanteerd:

- groen- en reststroken: 'kleine' groenstroken in de bebouwde kom die eigendom zijn van de gemeente. Deze groenstroken maken geen deel uit van het straatprofiel en groenstructuur en hebben geen functie in de verkeersgeleiding. Deze groen- en reststroken kunnen worden afgestoten zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de openbare ruimte;
- groene wijkstructuur: hier wordt onder verstaan openbare groenstroken die een bijdrage leveren aan de ruimtelijke structuur van een gebied en beeldbepalend zijn voor de stedenbouwkundige structuur. Groene wijkstructuur is een verzamelnaam voor openbaar groen ten behoeve van:
 - Natuur (verblijfs- of verbindingsfunctie voor flora en fauna)
 - Verkeersgeleiding
 - Beeldkwaliteit
 - Aankleding openbare ruimte (gebouwen en terreinen)
 - Recreatie (spelen, fietsen, wandelen)

Deze gronden komen in beginsel niet in aanmerking voor verkoop of enige andere vorm van gebruik door derden;

- restpercelen: hieronder verstaan we de wat grotere gemeentelijke eigendommen veelal gelegen in het buitengebied die voor agrarisch gebruik aangewend kunnen worden en die bij de gemeente

in bezit zijn voor bijvoorbeeld toekomstige ontwikkelingen of voor ruildoeleinden. Deze gronden hebben naast een economische waarde ook een strategische waarde. Vervreemding, pacht, verhuur of een andere vorm van in gebruik geven vereist maatwerk en valt buiten de scope van deze beleidsnotitie.

1.3. Wettelijk kader

Op grond van het bepaalde in artikel 160, lid 1, sub e van de Gemeentewet is het college onder meer bevoegd tot verkoop van onrendabele groenstroken en om daarvoor beleid op te stellen. In artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet is bepaald dat het college de raad vooraf inlichtingen moet geven over de uitoefening van deze bevoegdheid indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Daarom is deze beleidsnotitie groen- en reststroken ter informatie aan de raadscommissie Ruimte voorgelegd. De beslissingen over het toe- en afwijzen van een verzoek tot koop van groen- en reststroken zijn vanwege de privaatrechtelijke aard niet vatbaar voor bezwaar of beroep.

1.4. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Nadat deze beleidsnotitie ter kennisname is gebracht van de raadscommissie Ruimte c.q. Raad vindt publicatie plaats. De dag na deze publicatie wordt de beleidsnotitie van kracht. Alle aanvragen worden vervolgens getoetst aan deze beleidsnotitie.

2. Beleid groen- en reststroken

Groen- en reststroken, in eigendom van de gemeente, kunnen aan burgers of derden worden verkocht indien wordt voldaan aan de daartoe geformuleerde criteria. Onder voorwaarden of in bijzondere omstandigheden kunnen gronden op een andere titel in gebruik worden gegeven.

2.1. Criteria

In geval van verkoop - en in voorkomende gevallen verhuur, erfpacht of gebruik om niet - vindt toetsing plaats aan de volgende criteria:

- De groen- of reststrook moet direct aansluiten aan bestaand eigendom van de koper;
- Geen ondergrondse leidingen of riolering aanwezig;
- Indien civieltechnische werkzaamheden als het verleggen van tegel- of fietspaden, verplaatsen lichtmasten e.d. noodzakelijk zijn vindt geen verkoop of verhuur plaats;
- Getoetst worden de consequenties voor het groenbeheer van het omliggende gemeentelijke groen:
 - Overdracht moet passen in het gemeentelijk Groenbeleidsplan 2016-2026;
 - Verkoop of verhuur mag het groenonderhoud niet bemoeilijken. Dat betekent ook geen extra overhoeken die het groenonderhoud bemoeilijken;
 - Geen extra kleine restpercelen;
 - Behoud van een recht lopende erfgrans zonder verspringingen;
- Ruimte voor gebruik wat het bestemmingsplan biedt;
- In geval van locaties waar het beheer door de gemeente moeilijk/onmogelijk is geworden en de gemeente baat heeft bij overdracht van de grond: bij aantoonbare baat voor de eigenaar prijs op basis van onderhandeling. Bij minder aantoonbare baat voor de eigenaar overdracht van grond om niet;

- In de overeenkomst kunnen eisen worden geformuleerd over het voorgenomen gebruik en de daarbij horende inrichting en gewenste staat van onderhoud;
- Overdracht van grond mag niet leiden tot het ontstaan van potentieel oncontroleerbare situaties (sociaal onveilige plekken);
- Overdracht van grond mag niet leiden tot het ontstaan van verkeersonveilige situaties;
- Overdracht van grond mag niet in strijd zijn met andere claims die op die grond liggen op basis van in voorbereiding zijnde bouwplannen, herinrichtingsplannen, aanspraken van derden enzovoort;
- Eerbiediging rechten van derden;
- Hardheidsclausule: De gemeente kan afwijken van bovenstaande criteria indien:
 - er sprake van een bijzondere sociale omstandigheid of noodzaak voor de burger om de grond in gebruik te kunnen nemen, zoals bijvoorbeeld meer of betere mogelijkheden tot verstrekken van mantelzorg;
 - Indien er sprake is van aantoonbare waardevermeerdering van het eigendom van de koper door bijvoorbeeld aan- of bijbouw, ontsluiting perceel (het creëren van een achteruitgang), parkeren, door aankoop grond betere ligging (vb. aan het water) enz. wordt de koop niet behandeld als een aankoop van een groen- of reststrook, maar van reguliere bouwgrond tegen de reguliere grondprijs;

2.2. Prijsvorming

Ten behoeve van de duidelijkheid en transparantie worden voor de prijsvorming en daarmee samenhangende zaken als facturering en indexering een aantal vaste uitgangspunten gehanteerd.

- Respectieve prijzen worden als volgt vastgesteld:
 - Koop: als grondprijs wordt gehanteerd de helft van de jaarlijks vastgestelde WOZ-waarde, gedifferentieerd naar wijk.
 - Huur: als huurprijs wordt gehanteerd 5% van de jaarlijks vastgestelde WOZ-waarde, gedifferentieerd naar wijk;
 - Erfpacht: erfpachtprijzen worden vastgesteld door een onafhankelijk taxateur;
- In bijzondere situaties kan worden afgeweken van de bovengenoemde prijzen:
 - Maatschappelijk verantwoorde functie (mantelzorg): bij het in rekening brengen van de grond- of huurprijs kan een koppeling worden gelegd met de individuele inkomstenstoeslag, onderdeel van het gemeentelijk beleid armoedebestrijding;
 - Percelen die niet of moeilijk bereikbaar zijn voor het uitvoeren van onderhoud door de gemeente kunnen om niet in gebruik worden gegeven op basis van een overeenkomst;
- Bijkomende kosten zoals kosten opstellen contract, overdrachtsbelasting, notariële kosten, kosten kadaster enz. zijn voor rekening koper/huurder. Dat geldt ook voor overdrachtsbelasting en voor BTW;
- Voor het in behandeling nemen van een aanvraag worden behandelingskosten in rekening gebracht ten bedrage van 1% van de factuurprijs met een minimum van € 50,-;
- Bij facturering wordt een minimum factuurbedrag gehanteerd van € 50,-. In geval van huurovereenkomsten met een huurprijs van minder dan € 50,- betekent dit een beperkte vergoeding voor de gemeente voor de administratieve verwerking.
- Als in geval van huur de jaarhuur minder bedraagt dan € 100,- vindt facturering plaats een keer in de drie jaar voor het totaal bedrag van drie maal de jaarhuur;
- Huurprijzen wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex alle huishoudens zoals maandelijks gepubliceerd door het CBS.

2.3. Verjaring

Gemeenteground kan door een derde zonder enige vorm van toestemming in gebruik zijn genomen. Dat kan er toe leiden dat na verloop van een aantal jaren de grond niet meer opeisbaar is en de gemeente het eigendom van deze grond verliest door verjaring. Wanneer degene die de grond onrechtmatig in gebruik heeft genomen een beroep doet op verjaring zal hij/zij dat moeten bewijzen. De verjaringstermijn kan worden gestuit door middel van een schriftelijke aanmaning. Deze moet vervolgens binnen zes maanden worden vervolgd door een “daad van rechtsvervolging”: een dagvaarding, starten van arbitrage of inzetten op verkrijgen van bindend advies. Indien de bezitter kan aantonen dat eigendom is verkregen door verjaring kan de gemeente meewerken aan de legalisatie hiervan. De daarmee samenhangende kosten dienen voor rekening te komen van de verkrijger, die daar uiteraard het meest bij gebaat is.

Er bestaan twee vormen van verjaring:

- Verkrijgende verjaring: de bezitter te goeder trouw verkrijgt het eigendom door een onafgebroken bezit van 10 jaar;
- Bevrijdende verjaring: indien geen sprake is van bezit te goeder trouw kan na ononderbroken bezit van 20 jaar bevrijdende verjaring aan de orde zijn.

Deze beide vormen van verjaring treden niet automatisch in werking maar moeten via procedures worden ingeroepen.

2.4. Bestemmingsplan

De bestemming van de grond zal veelal Verkeer of Groen zijn. Dit zal moeten worden omgezet in Wonen, Tuin, Erf o.i.d., zeker in geval van koop. Idealiter vindt wijziging plaats direct na de verkoop. Gelet op de administratieve belasting en de kosten voor de koper van zo'n bestemmingsplanwijziging kan gekozen worden voor een vorm van “veegactie” waarin al deze wijzigingen worden meegenomen dan wel wachten tot de 10-jaarlijkse bestemmingsplanactualisering. Indien de koper een vergunning nodig heeft voor een bepaalde vorm van gebruik, dan zal de bestemming eerder moeten worden aangepast, bekostigd door de koper.

3. Uitvoering beleid

Uitgangspunt voor het beleid rond het uitgeven van groen- en reststroken is inzetten op verkoop daarvan. Verhuur of gebruik om niet wordt alleen gehanteerd in bijzondere situaties zoals eerder genoemd in deze notitie.

3.1. Bestaande situaties

In Middelburg is een groot aantal locaties groen- en reststroken in gebruik bij particulieren of bedrijven. Dat gebruik kan rechtmatig zijn op basis van een overeenkomst, na verkregen toestemming of na verjaring. Veelal is sprake van huur of van bruikleen op basis van een overeenkomst. Daarnaast zijn er locaties onrechtmatig (zonder enige vorm van toestemming) in gebruik.

Alle huurders/gebruikers krijgen de betreffende grond te koop aangeboden indien voldaan wordt aan de in deze notitie geformuleerde criteria tegen een prijs zoals eveneens in deze notitie bepaald. Indien akkoord wordt een koopovereenkomst opgesteld en vindt overdracht plaats op de gebruikelijke wijze. De daarmee samenhangende kosten zijn voor rekening van de koper.

Indien niet tot koop kan worden overgegaan is uitgangspunt van het beleid dat de huidige huurders/gebruikers het bestaand gebruik kunnen voortzetten, echter op basis van de nieuwe vastgestelde huurvoorwaarden, incl. nieuw vast te stellen huurprijzen. Dat betekent dat huurders en gebruikers een nieuwe huurovereenkomst wordt aangeboden op basis van het in deze notitie vastgelegde tariefsysteem.

- Indien huurder/gebruiker akkoord is volgt ondertekening van de nieuwe huurovereenkomst;
- Indien huurder/gebruiker niet akkoord is volgt opzegging van de huur- c.q. gebruiksovereenkomst door de gemeente waarna ontruiming van het perceel wordt gevorderd.

Indien sprake is van een hogere huursom wordt een huurgewenningsperiode van acht jaar toegepast. Daarmee ontstaat een prikkel voor huurders om tot koop van het perceel over te gaan. Dit past in het beleidsuitgangspunt om groen- en reststroken waar mogelijk in eigendom over te dragen en daarmee de administratieve belasting van de gemeente te beperken. Het betreft zo'n 600 overeenkomsten. Het hanteren van hogere tarieven kan leiden tot het niet willen aangaan van een nieuwe huurovereenkomst door de huurder/gebruiker. Dan volgt ontruiming van de grond waarna beheer en onderhoud weer ten laste van de gemeente komt.

De huurovereenkomst geldt tussen huurder en de gemeente als verhuurder. In de huurovereenkomst wordt een bepaling opgenomen die de huurder verplicht om de huurovereenkomst met de gemeente op te zeggen indien de huurder het gehuurde niet meer zelf gebruikt en/of niet langer eigenaar is van het belendende perceel. De huurovereenkomst kan dus niet worden overgedragen bij verkoop van de woning. Bij verkoop van de woning zal de nieuwe eigenaar een koopovereenkomst voor het perceel worden aangeboden op basis van het gestelde in deze notitie. De woningeigenaren die gemeentegrond huren, moeten hiervan op de hoogte worden gebracht, zodat zij dit bij verkoop van hun woning aan de nieuwe eigenaar kunnen meedelen op grond van hun informatieplicht. Ook de regionale makelaardij wordt over dit beleid geïnformeerd.

Voor de erfpachters geldt dat zij blijven pachten op grond van de bestaande overeenkomst totdat deze overeenkomst is verlopen. Desgewenst wordt de erfpachter een nieuwe erfpachtovereenkomst aangeboden op basis van het gestelde in de notitie.

3.2. Nieuwe situaties

De gemeente ontvangt nog doorlopend verzoeken om groen- en reststroken in gebruik te mogen nemen. De gemeente staat in beginsel positief tegenover verkoop van nieuwe groen- of reststroken. Nieuwe aanvragen worden getoetst aan de geformuleerde criteria. Indien aan de criteria wordt voldaan, wordt de grond aangeboden tegen de grondprijs, die wordt bepaald op basis van het gestelde in deze notitie. Indien akkoord wordt een koopovereenkomst opgesteld en vindt overdracht plaats op de gebruikelijke wijze. De daarmee samenhangende kosten zijn voor rekening van de koper.

Uitgangspunt van beleid is gericht op verkoop van groen- en reststroken. Verhuur of gebruik om niet geschiedt in geval van nieuwe situaties alleen in bijzondere omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan:

- bijzondere maatschappelijke situaties/omstandigheden (bijv. ruimte nodig voor bouw t.b.v. mantelzorg);
- bijzonder belang gemeente (niet of slecht bereikbaar voor plegen onderhoud);
- aanwezigheid ondergrondse infrastructuur.

3.3. Onrechtmatig gebruik

Ook in Middelburg komt het regelmatig voor dat grond van de gemeente onrechtmatig in gebruik is

genomen door derden. Dit blijkt bijvoorbeeld pas als een verzoek wordt ingediend om grond te mogen kopen, bij verkoop van een woning of door constatering door de gemeente zelf. Voor zover er (nog) geen sprake is van verjaring is het zaak de verjaringstermijn zo snel mogelijk te stuiten. Vervolgens zal worden getoetst of de grond voldoet aan de criteria voor verkoop als groen- of reststrook. Indien aan de criteria wordt voldaan wordt de grond aangeboden tegen een grondprijs, bepaald op basis van het gestelde in deze notitie. Indien akkoord wordt een koopovereenkomst opgesteld en vindt overdracht plaats op de gebruikelijke wijze. De daarmee samenhangende kosten zijn voor rekening van de koper. Indien niet wordt ingegaan op het aanbod van de gemeente wordt ontruiming gevorderd van de onrechtmatig in gebruik genomen grond, waarbij de grond in de oorspronkelijke staat moet worden teruggebracht op kosten van de onrechtmatige gebruiker.

3.4. Adoptiegroen

Een betrekkelijk nieuwe vorm van gebruik van gemeentelijke gronden is de zogeheten adoptie. Een particulier, een groep particulieren (al dan niet in de vorm van een samenwerkingsverband) of een bedrijf onderhoudt op vrijwillige basis een perceel gemeentegrond voor eigen rekening. Het betreft grond, niet direct grenzend aan het eigen perceel maar een plantsoen of groenstrook in de omgeving. Er worden schriftelijk afspraken gemaakt over het onderhoud en eventueel gebruik, bebouwing e.d. In het Groenbeleidsplan 2016-2026 is enig beleid hieromtrent geformuleerd. Adoptie kent twee vormen, namelijk gebruik door bedrijven en door particulieren.

- **Gebruik door bedrijven:**

in geval van bedrijven is veelal sprake van een commercieel belang. Het bedrijf onderhoudt voor eigen rekening op basis van een overeenkomst een perceel grond en mag als tegenprestatie op die locatie een naamsvermelding plaatsen. Belangrijk is ook dit gebruik schriftelijk vast te leggen;

- Een particulier of een groep particulieren draagt zorg voor beheer en onderhoud van een perceel grond, veelal met een gemeenschappelijk belang. Ook hier worden afspraken duidelijk schriftelijk vastgelegd.

4. Organisatie en handhaving

Wekelijks worden enkele (aan)vragen ontvangen rond groen- en reststroken. De uitvoering van het beleid rond verzoeken tot gebruik van groen- en reststroken en de besluitvorming daaromtrent ligt bij het cluster Economie en Grondzaken. Er is echter sprake van een aantal raakvlakken met andere clusters en afdelingen binnen de organisatie. Waar nodig dienen deze clusters bij de besluitvorming te worden betrokken.

4.1. Procedure

Aanvragen voor koop of huur van groen-of reststroken worden ingediend bij het cluster Economie en Grondzaken van de afdeling Leefomgeving. Nadat er overeenstemming is met de koper of huurder draagt het cluster Economie en Grondzaken zorg voor het opstellen van de overeenkomst en andere benodigde formaliteiten. Hiervoor wordt storting van een borgsom vereist van € 250,-, die verrekend wordt met de betalingen na het sluiten van de definitieve overeenkomst en eventuele registratie in de openbare registers. Indien de koper of huurder in deze fase terugtreedt, vervalt de borgsom aan de gemeente ter vergoeding van de gemaakte kosten, inclusief ureninzet.

4.2. Organisatie

Vragen over en aanvragen voor groen- en reststroken worden behandeld door het cluster Economie en Grondzaken. Binnen dit cluster worden de aanvragen onderzocht en getoetst aan de criteria en bepaald op welke wijze grond ter beschikking wordt gesteld. Tevens wordt de prijs bepaald.

Een ander gebruik van groen- en reststroken kan consequenties hebben voor andere disciplines binnen de gemeente. Daarom is het zaak die disciplines ruimte te bieden voor input. Hiertoe wordt een emailgroep Advies gebruik groen- en reststroken samengesteld bestaande uit aanspreekpunten bij de clusters Beheer leefomgeving (onderhoud en beheer groenvoorzieningen, riolering en ondergrondse leidingen), Verkeer, Ontwikkeling Leefomgeving (bestemmingsplannen) en Vergunningverlening en Handhaving. Aanvragen voor gebruik van groen- en reststroken worden via de emailgroep verspreid en desgewenst via dat kanaal van opmerkingen voorzien. Het cluster Economie en Grondzaken kan deze opmerkingen bij haar besluitvorming betrekken.

4.3. Handhaving

Om de in deze beleidsnotitie beschreven aanpak duidelijk in de praktijk te brengen is adequate handhaving nodig. Toezicht moet worden gehouden op het beheer van de groen- en reststroken door de gebruikers volgens de nieuwe afspraken. Locaties waar geen gebruikstitel meer voor is, dienen te worden ontruimd. Ingeval van weigering om te ontruimen kan handhavend worden opgetreden. Dit onderdeel van de handhaving moet passen in het algemene gemeentelijke handhavingsbeleid.

5. Slotbepaling

Er kunnen zich altijd bijzondere situaties voordoen die niet zijn voorzien. De gemeente zoekt dan naar een oplossing om maatwerk te leveren. Belangrijk is wel te waken voor een te ruimhartig toepassen van deze slotbepaling waardoor de efficiencywinst van dit aangescherpte beleid teniet wordt gedaan.