

RAPPORTAGE

Onderzoek naar beleid en verkoop van snippergroen gemeente Laren

Rekenkamer BEL-combinatie



Samenvatting bevindingen onderzoek beleid en verkoop snippergroen

De rekenkamer BEL-combinatie heeft onderzoek gedaan naar het beleid, de verkoop en de beleving van de belanghebbenden én de verantwoording naar de gemeenteraad van Laren van snippergroen. Samengevat kunnen we stellen dat de gemeente tot medio juni 2023 geen samenhangende visie had op dit dossier. Door het vaststellen van de nota Groenbeleid is daartoe een aanzet gegeven, deze moet nog vertaald worden in een werkbaar toetsingskader.

De verkoop van stroken grond ontstaat tot nu toe op verzoek van belanghebbenden, met als motto 'ja tenzij'. De visie op snippergroen, sterk gemoderniseerd, weergegeven in het Groenbeleid plan, is 'nee, mits'. De belanghebbenden, ook die waarbij geen transactie heeft plaatsgevonden, zijn positief tot zeer positief over het verkoopproces.

De verkoopprijs varieert sterk en is gebaseerd op het begrip marktwaarde. Het begrip wordt in de dossiers niet nader wordt omschreven. In de praktijk wordt de waarde altijd getaxeerd door een externe partij. Uit de dossiers blijkt dat de afgesproken verkoopprijzen sterk uiteenlopen. Raadsleden spreken twijfels uit of snippergroen altijd voor marktwaarde wordt verkocht.

De bestuurlijke verantwoording op dit dossier naar de raad is beperkt. Uit de jaarrekeningen in de onderzoeksperiode 2020-2025 kan niet veel worden afgeleid. Er vindt ook geen verantwoording middels tussenrapportages of anderszins plaats. De gemeenteraad, als kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger kan hierdoor aan de samenleving in onvoldoende mate het beleid en de resultaten uitleggen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de rekenkamer BEL-combinatie:

Bahreddine Belhaj, vz.
Nouredine El Mansouri
rekenkamer@Belcombinatie.nl

Het onderzoek is uitgevoerd door:

Elias de Haan en Jesse Hulsebosch met deelonderzoeken van Jan R. Lunsing en Jeen Everaarts

Inhoudsopgave

DEEL 1 | Bestuurlijk rapport

Inleiding	6
Leeswijzer	6
Verantwoording	6
Conclusies als antwoord op de hoofdvraag	7
Aanbevelingen	7
Tot slot	8
Bestuurlijke reactie	9

DEEL 2 | Rapportage van bevindingen

1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Doelstelling	2
1.3 Vraagstelling	2
1.4 Onderzoeksaanpak	3
1.5 Leeswijzer	3
1.6 Normenkader, beleidskader en wettelijk kader	3
2 Het beleid	5
2.1 Wat is snippergroen	5
2.2 Oud beleid versus nieuw beleid	5
2.3 De context waarbinnen Laren werkt	6
2.4 Doelstelling verkoop snippergroen	6
2.5 Samenvatting	6
2.6 Bevindingen	7
3 De uitvoering	8
3.1 Proces van verkoop	8
3.2 Analyse casussen	8
3.3 Bevindingen	12
4 Verantwoording financiële transacties snippergroen	13
4.1 De opzet van de begroting	13
4.2 Verantwoording in de jaarrekeningen	13
4.3 Aandacht voor uitvoering ontbreekt	14
4.4 Bevindingen	15
5 Belevingsonderzoek	16
5.1 Belevingsonderzoek aanschaf snippergroen	16

5.2	Bevindingen	17
6 	Benchmark vergelijkbare gemeenten	18
6.1	Snippergroenbeleid gemeente Hattem	18
6.2	Snippergroenbeleid gemeente Scherpenzeel	20
6.3	Snippergroenbeleid gemeente Oudewater	21
6.4	Snippergroenbeleid gemeente Landsmeer	22
6.5	Blaricum en Eemnes	24
6.6	Vergelijking	24
6.7	Bevindingen	26
7 	Samenvatting van de bevindingen	27
8 	Bijlagen	28
8.1	Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende personen:	28
8.2	Geraadpleegde documenten en media	28
8.3	Geraadpleegde documenten Benchmark	28

DEEL 1

Bestuurlijk rapport

Inleiding

De rekenkamer van Laren (BEL-combinatie) heeft een informatieronde gehouden en intensieve gesprekken gevoerd met onder meer raadsleden/raadsfracties en collegeleden om input voor een onderzoeksagenda te verkrijgen. De rekenkamer beoordeelt een potentieel onderzoek onder meer op basis van de volgende criteria: er is sprake van een politiek belang, een maatschappelijk belang en een financieel belang.

Eén van de onderwerpen die in de gesprekken naar voren kwam is de zorg over de uitgifte van het zogenoemd snippergroen. Grondverkoop, met name snippergroen, kan soms tot maatschappelijke discussie leiden. De gemeenteraadsleden moeten daarom in staat zijn om het beleid uit te leggen en de resultaten daarvan te controleren. De rekenkamer heeft hier, op grond van bovenstaande criteria, een onderzoek naar laten uitvoeren.

In deze notitie treft u de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek aan.

Rekenkameronderzoek is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de transparantie en de effectiviteit van het bestuur. De onderzoeken van de rekenkamer kunnen een rol spelen in de verantwoording van het college aan de raad, maar ook in de verantwoording naar de samenleving.

Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de nota van conclusies en aanbevelingen, is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek evenals de aanbevelingen die de rekenkamer heeft geformuleerd. In dit rapport is de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders opgenomen. Wij vinden het een zaak van college en raad om over hun reacties op het rapport het debat te voeren.

Het tweede deel is het rapport van bevindingen van de onderzoekers. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht. Het rapport van bevindingen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

Uiteraard leest u in de conclusies en aanbevelingen de kern van de uitkomsten van dit onderzoek. Daarnaast kunt u in het bevindingenrapport (deel 2) belangrijke inhoudelijke informatie terugvinden.

Voor het gebruikte normenkader verwijzen wij u naar hoofdstuk 1 van het onderzoeksrapport.

Verantwoording

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer, onderzoeksbureaus Enneüs-StiBaBo opdracht gegeven om dit onderzoek te uitvoeren. Deze bureaus zijn gespecialiseerd in governance vraagstukken (systeemwereld) en doelgroeponderzoek (leefwereld).

Op basis van documentenonderzoek, interviews, raadsverslagen en klantgesprekken heeft het onderzoeksbureau bijgaand rapport van bevindingen (deel 2) gemaakt. Het rapport vormt een integraal onderdeel van de rapportage van de rekenkamer. Het concept rapport van bevindingen is ter verificatie (voor ambtelijk wederhoor) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De organisatie heeft hierop gereageerd. Deze reactie is verwerkt in het definitieve bevindingenrapport en vervolgens door ons vastgesteld. Op basis van het bevindingenrapport heeft de rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld. Beide delen zijn vervolgens aan het college aangeboden. De reactie van het college treft u in hoofdstuk 6.

Conclusies

De rekenkamer wilde graag weten of het beleid om snippergroen te verkopen beantwoordt aan de doelstelling van de raad, met andere woorden: is het beleid doelmatig en mogelijk ook doeltreffend geweest. Daarnaast is ook de rechtmatigheidsvraag aan de orde gekomen: is het snippergroen op de daarvoor aangewezen wijze aangeboden en verkocht aan de juiste belanghebbende. De hoofdvraag daarbij luidt:

Wat is het beleid van de gemeente rondom het afstoten van snippergroen, hoe vindt dat zijn weerslag in de uitvoering en wat zijn de resultaten en hoe houdt de gemeenteraad daar toezicht op?

Conclusies als antwoord op de hoofdvraag

Het beleid is impliciet

Tot medio 2023 was er geen door de raad of het college vastgesteld beleid of doelstellingen. Het beleid rondom verkoop van stukken snippergroen was gebaseerd op een interne notitie, waarbij vooral werd gekeken naar mogelijk technische en praktische bezwaren. Het verkoopbeleid was passief. Medio 2023 heeft de raad een groenbeleidsplan aangenomen met een aantal uitgangspunten die meer de richting van 'nee, mits' gaan. Deze uitgangspunten zijn nog niet door raad of college in beleidsregels vastgelegd.

De uitvoering is routinematig

De uitvoering geschiedt min of meer volgens een interne richtlijn en is gebaseerd op het uitgangspunt 'ja, tenzij'. De uitvoering geschiedt routinematig waarbij meerdere afdelingen betrokken zijn. Na het verzoek van een belanghebbende vindt er telkens een taxatie plaats, waarbij opvalt dat de vierkante-meterprijs nogal uiteenloopt. Bij alle verkopen vindt een collegebesluit plaats.

Waardering belanghebbenden

Belanghebbenden (zowel kopers als niet-kopers) zijn positief over de manier waarop het proces plaats vindt. Ze zijn met name te spreken over de persoonlijke benadering van de beleidsmedewerker. Er is bij de onderzoekers (en bij de gemeenteraad) één casus bekend die tot maatschappelijk onrust heeft geleid. Deze heeft geen invloed gehad op de waardering van de geïnterviewde belanghebbenden.

Toezicht van de gemeenteraad in niet mogelijk

De gemeenteraad heeft geen inzicht in de toepassing van beleidsregels en ook niet in de financiële verantwoording middels begrotingswijziging, jaarrekening of anderszins. Bij de gemeenteraad bestaat mede daardoor een ander beeld van het beleid dan de werkelijkheid, namelijk dat er in beginsel geen verkoop van snippergroen plaats vindt, tenzij er geen enkel bezwaar is. De gemeenteraad kan geen direct toezicht houden of verantwoording afleggen aan hun inwoners.

Aanbevelingen

De bevindingen en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

Uitwerking beleidsregels

Besluiten tot verkoop van grond is een bevoegdheid van het college, gebaseerd op de door haar vastgestelde beleidsregels. Deze zijn echter gebaseerd op het beleid dat de raad vaststelt. In het Groenbeleidsplan zijn de uitgangspunten voor snippergroen niet genormeerd of geprioriteerd. Verzoek daarom het college de in de bijlage van het Groenbeleidsplan opgenomen uitgangspunten (pagina 39) uit te werken en bespreek deze in de raad. Met uitwerken wordt ook bedoeld een goede omschrijving van het begrip 'snippergroen' en de daarbij behorende maximum omvang per perceel.

Uitwerking verantwoording

Spreek met het college af op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over de manier waarop de regels worden toegepast en hoe de financiële verantwoording plaats kan vinden.

Communicatie

Kom tegemoet aan de behoefte van inwoners door de beleidsregels op de gemeentelijke website te publiceren. Dit helpt hen om vooraf te bepalen of het loont om werk te maken van het verwerven van een groenstrook. Daarnaast laat het zien hoe de gemeente inhoudelijk omgaat met nieuwe inzichten en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid.

Conform Art. 185a Gemeentewet dient het college jaarlijks te rapporteren hoe het aan de door de raad aangenomen aanbevelingen een vervolg heeft gegeven. Wij bevelen aan om daar met het college afspraken over te maken.

Tot slot

De rekenkamer wil met dit onderzoek een bijdrage in stimulerende en prikkelende zin leveren aan de kwaliteit van het gemeentebestuur van Laren, in het bijzonder de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad.

De rekenkamer dankt de betrokken ambtenaren, wethouder, geïnterviewde burgers en de onderzoekers voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Bestuurlijke reactie



INFORMATIENOTA COLLEGE LAREN

Van	het college van B&W
Aan	Gemeente Laren - College van B&W en/of burgemeester
Portefeuillehouder	Midden, J.G. van
Informatie bij	P. Zwanikken-Prinsen, Gemeentesecretaris

Laren, 28 mei 2025

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op rapportage over Snippergroen in Laren

Portefeuillehouder

Midden, J.G. van

Openbaar

Ja

Kennisnemen van

De bestuurlijke reactie van het college op de rapportage naar aanleiding van het onderzoek naar beleid en verkoop van snippergroen gemeente Laren.

Aanleiding (inleiding)

In opdracht van de Rekenkamer heeft bureau Stibabo een onderzoek uitgevoerd naar het beleid en de verkoop van het snippergroen in de gemeente Laren. In deze informatiebrief treft u onze bestuurlijke reactie aan op de rapportage en de aanbevelingen.

Kernboodschap

Allereerst spreken wij onze dank uit voor de geleverde rapportage en de daarin opgenomen aanbevelingen. De bevindingen vormen een waardevolle bijdrage aan de eventuele aanscherping van ons beleid.

Het college onderschrijft het uitgangspunt dat het belang van onze inwoners centraal staat. In dat licht hanteren wij bij verzoeken tot aankoop van snippergroen een zorgvuldige afweging. Elk verzoek wordt getoetst aan de relevante beleidskaders en de vraag of het betreffende perceel mogelijk een andere bestemming dient in het kader van lopende of toekomstige beleidsplannen. Waar in de rapportage wordt gesproken van een benadering 'Ja, mits', benadrukken wij dat ons uitgangspunt eerder 'Nee, tenzij' is, vooral door de schaarste aan beschikbare grond. Dit houdt in dat verkoop slechts mogelijk is indien geen andere beleidsmatige belangen zich daartegen verzetten.

Wij baseren ons in dezen op het vigerende groenbeleidsplan, waarin de uitgangspunten en criteria voor de verkoop van openbaar groen zijn vastgelegd. Dit beleid biedt een helder en consistent kader voor besluitvorming en uitvoering.

Ten aanzien van de opbrengsten uit de verkoop van snippergroen merken wij het volgende op. De waarde van de betreffende percelen wordt vastgesteld op basis van een actuele marktwaaarde. Deze waardebepaling geschiedt door een onafhankelijke taxatie. De opbrengsten worden vervolgens opgenomen in de jaarrekening, als onderdeel van het totaal aan 'overige inkomsten'. Het specificeren van opbrengsten per individueel verkooptransactie achten wij, mede gelet op de privacywetgeving, niet wenselijk en niet uitvoerbaar.

DEEL 2

Rapportage van bevindingen

1 | Inleiding

Dit onderzoek gaat over het proces, de resultaten, de ervaringen en de governance van de verkoop van snippergroen in de gemeente Laren. De gemeente gebruikt in beleidsstukken meestal zelf niet het begrip snippergroen, maar spreekt van overig (openbaar) groen. In de ambtelijke procesnotitie spreekt men wel van snippergroen.

Het begrip snippergroen is een algemeen ingeburgerd begrip dat verwijst naar kleine stukjes gefragmenteerd, onbebouwd en onverhard grond die veelal aan woningen of bedrijfspanden grenzen. Daarmee is het een maatschappelijk herkenbaar fenomeen. In dit onderzoek spreken we van snippergroen om het onderscheid met overig groen aan te duiden.

1.1 Aanleiding

De rekenkamer BEL-combinatie heeft een informatieronde gehouden en intensieve gesprekken gevoerd met onder meer raadsleden/raadsfracties en collegeleden om input voor een onderzoeksagenda te verkrijgen. Daarnaast is er een oproep gedaan naar de inwoners om met onderzoeks-suggesties te komen. De rekenkamer beoordeelt een potentieel onderzoek onder meer op basis van de volgende criteria: er is sprake van een politiek belang, een maatschappelijk belang en een financieel belang. Eén van de onderwerpen die in de gesprekken naar voren kwam is de zorg over de uitgifte van het zogenoemde snippergroen. Dit kan namelijk soms tot maatschappelijke discussie leiden. De gemeenteraadsleden moeten daarom in staat zijn om het beleid uit te leggen en de resultaten daarvan te controleren. De rekenkamer heeft hier, op grond van bovenstaande criteria, een onderzoek naar laten uitvoeren. Voor de uitvoering van dit onderzoek is bureau Enneüs (i.s.m. StiBaBo) ingezet. In deze notitie treft u de resultaten van het onderzoek aan.

1.2 Doelstelling

Rekenkameronderzoek is bedoeld om de raad te helpen met zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken. Dit onderzoek beoogt de raad inzicht te bieden hoe ze deze taken in dit dossier hebben kunnen vervullen. Waar nodig aangevuld met adviezen om de drie kerntaken op dit dossier te versterken.

1.3 Vraagstelling

De rekenkamer wil graag weten of het beleid om snippergroen te verkopen beantwoordt aan de doelstelling van de raad, met andere woorden: is het beleid doelmatig en mogelijk ook doeltreffend geweest. Daarnaast is ook de rechtmatigheidsvraag aan de orde gekomen: is het snippergroen op de daarvoor aangewezen wijze aangeboden en verkocht aan de juiste belanghebbende. De hoofdvraag daarbij luidt:

Wat is het beleid van de gemeente rondom de verkoop van snippergroen, hoe vindt dat zijn weerslag in de uitvoering, wat zijn de resultaten en hoe houdt de gemeenteraad daar toezicht op?

Met het beantwoorden van deze vraag helpt de rekenkamer de raad bij zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol.

1.4 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is een beschrijvend onderzoek. De onderzoekers zijn nagegaan wat het beleid voor de verkoop van snippergroen is, hoe de verkoopprocedure verloopt en hoe deze geborgd en verantwoord is. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de kaderstellende en contolerende positie van de gemeenteraad.

Het onderzoek is uitgevoerd door de beschikbaar gestelde documenten te analyseren en door middel van de interviews met collegeleden, ambtenaren en griffie. Daarnaast hebben we met zeven kopers en niet-kopers van snippergroen gesproken. Het rapport is ter technische verificatie aangeboden aan de ambtelijke organisatie en ter bestuurlijk wederhoor aan het college.

Bij dit onderzoek is geen gebruik gemaakt van AI-tools.

1.5 Leeswijzer

Per hoofdstuk geven wij weer wat onze bevindingen zijn. Aan het eind van elk hoofdstuk treft u een korte samenvatting van deze bevindingen. De hoofdstukken zijn afzonderlijk leesbaar.

- + In hoofdstuk 2 kunt u lezen wat het beleid ten aanzien van snippergroen is, waar het beleid is vastgelegd en wie daar bij betrokken is geweest;
- + Hoofdstuk 3 gaat over de uitvoering van het beleid, hoe het werkt in de praktijk;
- + Hoofdstuk 4 gaat over de resultaten, met name de ervaring van de inwoners staat daar centraal. Ook hebben we een korte inventarisatie gemaakt van de aanvragen van de laatste vier kalenderjaren;
- + Hoe de gemeente de financiële verantwoording regelt komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Daar laten we ook zien hoe de raad zijn controlerende functie vervult;
- + In hoofdstuk 6 vergelijken we een aantal gemeenten die demografisch en geografisch vergelijkbaar zijn met Laren;
- + De hoofdstukken 7 en 8 tenslotte gaan over de conclusies en aanbevelingen.

1.6 Normenkader, beleidskader en wettelijk kader

Het sluiten van een overeenkomst tot koop en verkoop van snippergroen is een privaatrechtelijke rechtshandeling waartoe het college van burgemeester en wethouders bevoegd is besluiten te nemen op grond van artikel 160, eerste lid, onder e van de Gemeentewet. De gemeente handelt als rechtspersoon in de zin van artikel 2:1, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek. Een formeel (vastgesteld) normenkader is niet beschikbaar, wel een aantal uitgangspunten die over het algemeen (in gemeenteland) als normenkader worden gehanteerd. Deze luiden:

- + Het perceel wordt verkocht in feitelijke staat. Bomen, struiken en verharding worden niet verwijderd;
- + De prijs is vastgesteld door het college. Hierover wordt niet onderhandeld;
- + Alle kosten verbonden aan de verkoop komen voor rekening van de koper;
- + Snippergroen wordt alleen verkocht aan de eigenaar van de aangrenzende woning c.q. het aangrenzende gebouw/kantoor;
- + Wanneer er meerdere particuliere eigendommen grenzen aan de betreffende groenstrook dienen alle aanwonenden de kans te krijgen om het aan hun grenzende gedeelte te kopen;
- + Verkoop van openbaar groen mag niet tot verspringing van erfgronden leiden als hierdoor het onderhoud van het openbaar groen omslachtiger wordt;
- + Verkoop van openbaar groen mag niet tot onevenredige nadelen leiden voor omwonenden. Hieronder wordt in ieder geval begrepen het verlies van vrij uitzicht;
- + Indien het groen deel uitmaakt van afschermende beplanting rondom speelplekken en dorpsranden kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld aan de verkoop om het groene karakter te behouden. Ditzelfde geldt voor groen dat langs representatieve toegangswegen en gemeentewegen loopt;
- + Indien de grond wordt verkocht wordt de bestemming bij een integrale herziening van het bestemmingsplan gewijzigd in de bestemming tuin onbebouwd.

De ambtelijke organisatie maakt gebruik van een eigen afwegingsprotocol. Zie hiervoor hoofdstuk 3, de uitvoering.

Vanaf 12 juli 2024 (publicatiedatum) geldt het Groenbeleidsplan Laren. In de bijlage treft u een aantal beleidsuitgangspunten die, naast het afwegingsprotocol, als toetskader voor de beoordeling ‘nee tenzij’ dienen.

2 | Het beleid

Groen (inclusief water en bodem) is belangrijk voor een stad, dorp of wijk als leef- en werkgebied. Het levert vele ecosysteemdiensten, zoals een omgeving voor beweging, rust en ontspanning (gezondheid, recreatie), verkoeling, het voorkomen van wateroverlast en enige geluidswering. En natuurlijk draagt groen bij aan de ecologische structuur en de biodiversiteit, en kan het cultuurhistorisch van belang zijn. Snippergroen, ooit bewust zo gecreëerd, maakt daar deel van uit.

2.1 Wat is snippergroen

Laren kent geen formele definitie van snippergroen, maar spreekt van *overig groen* naast *openbaar groen*. Algemeen geldt dat snippergroen stroken grond zijn, bedoeld als groen. Veel gemeenten hebben snippergroen. We komen snippergroen ook wel tegen bij andere overheden, zoals provincies en waterschappen. Ze worden ook wel 'reststroken' of 'groenstroken' genoemd. Soms worden reststroken illegaal gebruikt of is sprake van oneigenlijk grondgebruik. Het komt echter vaak voor dat gebruikers niet in de gaten hebben dat ze gemeentegrond in gebruik hebben. Gemeenten hebben in beginsel handhavingsplicht indien de grond niet vrijwillig wordt ontruimd.

2.2 Oud beleid versus nieuw beleid

Tenminste vanaf 1998 (toen het vorige beleidsplan Groen in werking trad) tot medio 2023 was groen- en grondbeleid versnipperd in diverse beleidsstukken. Om die reden, en omdat het inmiddels achterhaald is, hebben wij ons geconcentreerd op het in de praktijk ontwikkelde beleid.

2.2.1 Groenbeleidsplan

Op 21 maart 2023 is in de Commissie Ruimte en Infrastructuur (R&I) de nota Groenbeleidsplan uitvoerig besproken. In de marge van de behandeling hebben meerdere commissieleden aandacht gevraagd voor de op bladzijde 39 (bijlage van de nota) genoemde criteria voor verkoop van snippergroen. Ook de wethouder is hier op ingegaan. Uit het debat bleek dat er zorgen waren (net als in het gesprek met de onderzoekers) over de verkoop van restgroen, mede in relatie tot de ambities die de nota uitstraalt en waar de raad zich heeft achtergeplaatst. De commissieleden hebben het college opdracht gegeven hun wensen in de beoogde groenstructuurkaart te verwerken. Op 28 juni 2023 heeft de gemeenteraad het groenbeleidsplan 'Toekomst bestendig behouden en ontwikkelen' unaniem en zonder nadere discussie vastgesteld, op 12 juli 2024 werd het beleidsplan formeel gepubliceerd.

Inzet van de nota is onder meer het in stand houden van waardevol groen en verdere vergroening van de leefomgeving. In het plan wordt, naast grote ambities, ruime aandacht besteed aan inwonersbetrokkenheid en zelfbeheer. De nota maakt een driedeling, Hoofdgroen, Nevengroen en Overig groen. In paragraaf 3, onder 'overig groen' (snippergroen, red.) schrijft de nota dat snippergroep in principe behouden moet blijven, maar situatieafhankelijk is of het verkocht kan worden. Een 'nee, tenzij' dus, tot die tijd was het een 'ja, mits'¹. In de bijlage (pag. 39) van de nota komt het tot een meer uitgewerkt afwegingskader. Hierin beschrijft de gemeente in een uitgebreide set aan voorwaarden, uitgangspunten en normen waaronder overig groen mag worden verkocht. Toepassing van deze voorwaarden maakt het verkopen van snippergroen aanzienlijk moeilijker. Het groenbeleidsplan biedt op p. 39 inwoners wel informatie over de punten waar de verkoop van openbaar groen wordt getoetst. De criteria gelden voor alle groen en zijn niet specifiek gericht op snippergroen. Dit beleidsplan geldt tevens voor de gemeente Blaricum.

¹ Uit gesprekken met de bestuurder en ambtelijk verantwoordelijken blijkt dat bij geen bezwaar in beginsel wordt meegewerkt aan verkoop.

In paragraaf 4.5 stelt de gemeente vast dat het openbaar groen maar een beperkt deel uitmaakt van het geheel aan groen. Van inwoners en organisaties wordt daarom verwacht dat zij actief meedenken en ook mee beheren (zelfbeheer). De gemeente geeft zichzelf ambitieuze opdrachten op vijf beleidsthema's, snippergroen valt daar niet onder. Ook in het 'Projectplan integraal onderhoud openbaar groen 2026' komt snippergroen niet expliciet voor. Dit geldt ook voor het beslisvoorstel bij het raadsbesluit van januari 2023.

2.2.2 Grondbeleid

In de Nota Grondbeleid 2021-2031, vastgesteld door de gemeenteraad op 16 december 2020 lezen we dat de voorkeur van de gemeente uitgaat naar verkoop van grond boven alternatieven zoals erfpacht (of lease, huur, vrijwillige beheer etc.). In deze nota lezen we ook dat de paragraaf over het snippergroenbeleid niet is ingevuld. Dit is later in het hierboven genoemde beleidsplan opgenomen.

2.3 De context waarbinnen Laren werkt

De gemeente heeft haar ambtelijke organisatie ondergebracht in een werkorganisatie samen met de gemeenten Blaricum en Eemnes, de gemeenschappelijke regeling BEL-combinatie. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de werkwijze. De BEL-gemeenten wensen, mede met het oog op efficiëntie, beleid en uitvoering zo veel mogelijk te harmoniseren. In het dossier verkoop snippergroen blijkt dat de drie gemeenten nog uiteenlopende beleidsopvattingen hebben. Zie ook de benchmark in hoofdstuk 7.

2.4 Doelstelling verkoop snippergroen

In de aan de onderzoekers ter beschikking gestelde documenten zijn geen doelstellingen geformuleerd. Een zoekopdracht op de website van de gemeente levert één hit op. Op de website is summier weergegeven dat belangstellenden 'soms een stuk gemeentegrond kunnen kopen'. Criteria waaronder verkoop plaatsvindt zijn op de website niet te vinden, waardoor er ook geen afgeleide doelstellingen zijn waar te nemen. Ook in de programmabegroting treffen we geen doelstellingen op dit deelterrein aan.

2.4.1 Opvattingen van raadsleden en collegeleden

Uit de gesprekken die de onderzoekers met raadsleden en collegeleden hebben gevoerd, maar ook uit de behandeling van het Groenbeleidsplan in de commissie, blijkt dat dezen een meer genuanceerd beeld hebben van de noodzaak tot verkoop van groen. De gesprekspartners neigen sterk naar een het beginsel 'nee, tenzij'. Ze geven aan dat dit een voortschrijdend inzicht is. Raadsleden geven aan dat zij ervan uitgaan dat deze benadering (nee tenzij) staand beleid was, hetgeen tot aan 28 juni 2023 niet zo was.

2.5 Samenvatting

Hieronder ziet u in het kort de samenvatting van bovenstaande in tabelvorm. Deze tabel maakt het mogelijk om het beleid van de gemeente Laren te vergelijken met die van andere gemeenten die in hoofdstuk 6 worden besproken.

Overigens is het van belang op te merken, dat de kleuren op zich geen oordeel inhouden. Als bijvoorbeeld de politieke keuze wordt gemaakt geen snippergroen te verhuren aan inwoners, is dat een rechtmatige politieke keuze, maar wordt het betreffende vakje wel rood. Rood is dus niet per definitie fout.

Criteria	Bevinding	
Er is snippergroenbeleid	Er is sinds 24 juni 2024 snippergroenbeleid en dit wordt toegepast. Doordat geen specifieke criteria zijn opgenomen, gelden de algemene regels voor verkoop van groen ook voor snippergroen.	
Dit bevat beleid beheer/adoptie snippergroen	Zelfbeheer wordt in overleg toegestaan.	
Dit bevat beleid verkoop snippergroen	Er wordt gehandeld naar ongeschreven beleid	
Dit bevat beleid verhuur snippergroen	Nee	
De raad stelt beleid regelmatig vast	Er is wel recent beleid vastgesteld, maar dat bevat alleen uitgangspunten en geen heldere beleidskaders	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over verkoop snippergroen	Nee	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over adoptie snippergroen	Nee	
Er zijn heldere afwegingskaders	Er zijn uitgangspunten, maar die beschrijven niet het daadwerkelijk uitgevoerde ongeschreven beleid	
Grondprijs per m² ex BTW	Er wordt uitsluitend gewerkt met taxaties	

De betekenis van de kleuren is als volgt:

- Ja of aanwezig
- Nee of afwezig
- Enigzins of deels

2.6 Bevindingen

De gemeente heeft beleid voor verkoop van groen vastgesteld, maar dit is geen specifiek snippergroenbeleid. Doordat de gemeente desondanks snippergroen verkoopt is er sprake van impliciet beleid. Het beste kan dit als uitgangspunt omschreven worden 'ja, mits er geen belemmeringen of bezwaren zijn'. De bezwaren zijn dan van technische en praktische aard. Beleidsinhoudelijke en strategische bezwaren zoals omschreven in het Groenbeleidsplan, wegen in deze opvatting niet mee. Zo wordt er geen rekening gehouden met nu niet voorziene, maar mogelijk toekomstige wensen van strategische grondruil, wegomleggingen, -verbredingen en -versmallingen, historische reconstructies, toekomstige nutsvoorzieningen, veiligheidsoverwegingen, parkeergelegenheden, belangen van andere overheden, geen-bezwaar van aangrenzende bewoners, behoud van bomen, natuurwaarden en versterken van ecologische waarden (zie voor een volledig overzicht het Groenbeleidsplan).

3 | De uitvoering

3.1 Proces van verkoop

Alle ambtelijke activiteiten van de gemeente Laren zijn middels een gemeenschappelijke regeling ondergebracht bij de BEL-combinatie. In de Algemene Mandaatregeling gemeente Laren-BEL-combinatie 2022 zijn aan de directeur uitgebreide mandaten en volmachten verleend. Dit geldt ook voor het aangaan van overeenkomsten van grondtransacties voor zover dit in overeenstemming is met vastgestelde beleidskaders en/of -regels (Art. 8a lid 1g) en de ondermandatering naar teamleiders. In ieder geval voor de verkoop van snippergroen worden alle besluiten daartoe aan het college voorgelegd. Meestal is het een formaliteit. Dan wordt het als hamerstuk bij het college behandeld. Een enkele keer wordt het daadwerkelijk besproken in het college. Voor de drie gemeenten zijn voor ieder een contactambtenaar aangewezen, deze hebben over het verkoopdossier geen onderling overleg.

3.1.1 Document proces verkoop snippergroen

Eerder stelden we vast dat Laren geen vastgesteld beleid omtrent verkoop snippergroen heeft (in tegenstelling tot Blaricum en Eemnes). Mede om die reden is er ambtelijk een procesnotitie gemaakt (2019). Het schema geeft vrij nauwkeurig aan welke stappen er te nemen zijn. Daarbij valt op dat geadviseerd wordt om politiek gevoelige dossiers met de portefeuillehouder af te stemmen. Ook wordt vermeld dat bij onverhoopt niet doorgaan van de transactie de kosten van de taxateur voor rekening van de koper komen.

De afdelingen die betrokken moeten worden alvorens de toekenning of afwijzing plaatsvindt zijn in een zogenoemde 'adviesformulier verkoop snippergroen' benoemd. Nadat het advies van alle betrokkenen is binnengekomen en een besluit van het college wordt gevraagd wordt eerst financiën geconsulteerd. De transactie wordt uiteindelijk getekend door de burgemeester. Afwijzingen worden afgehandeld door een ambtenaar. Zoals eerder vastgesteld ligt de bevoegdheid tot verkoop (nog steeds) bij het college.

In het processtuk wordt melding gemaakt van een vaste verkoopprijs van € 125,- per m². Dit komt niet overeen met de bevindingen uit de dossiers en interviews. Zie daarvoor de paragraaf beprijzing hieronder. Ook in tegenstelling tot de notitie vindt er voor iedere transactie een taxatie plaats. De taxateur wordt in overleg met de koper gekozen uit de beschikbare pool aan makelaars uit Laren.

Als er overeenstemming is bereikt met de koper kan deze, volgens het protocol, zelf een notaris uitzoeken. Dit geschiedt in overleg met de gemeente. De kosten van de taxateur, de notaris en het kadaster komen voor rekening van de koper. Net als bij de taxatie wordt hier nooit van afgeweken. Ten slotte passeert elk voorstel de portefeuillehouder alvorens het naar het college gaat.

Na afhandeling wordt de transactie bijgeschreven in de lijst 'grondverkopen'.

3.2 Analyse casussen

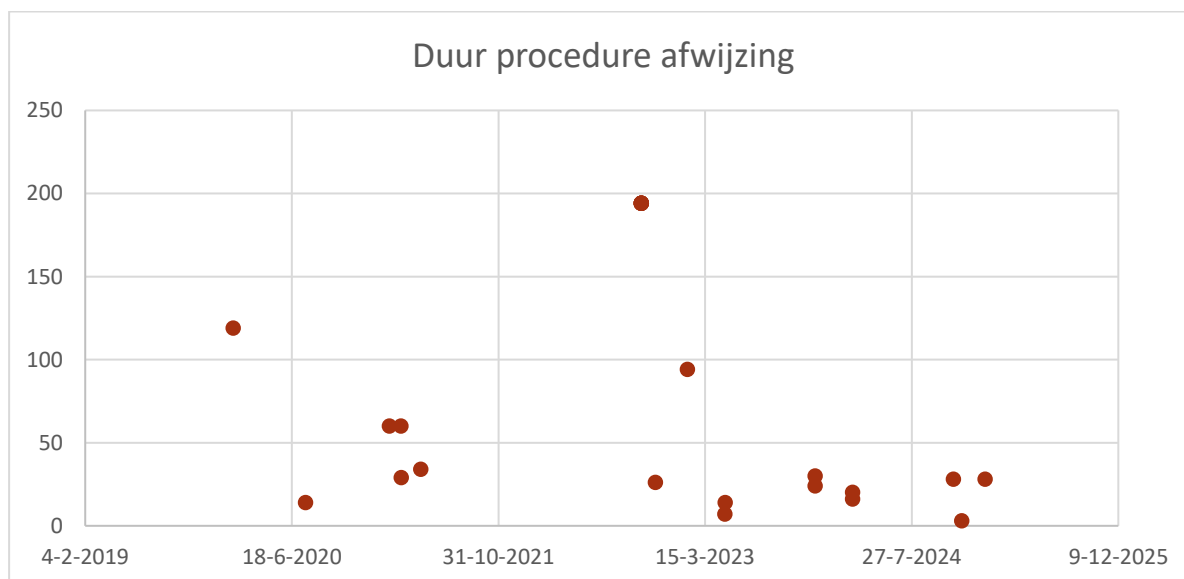
Verkoop van grond is zoals gezegd een privaatrechtelijke handeling en een bevoegdheid van het college. Dit wil niet zeggen dat het bestuursorgaan zich niet aan termijnen hoeft te houden. Besluiten van het college mogen niet in strijd zijn met, en kunnen getoetst worden aan, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Awb). Hieronder treft u een samenvatting en analyse van de onderzochte casussen, onder meer op beprijzing, doorlooptijd en motivatie van afwijzing.

3.2.1 Termijnen bij afwijzen van verkoop

Voor dit onderzoek hebben we de beschikking over 47 casussen. Bij 22 ervan betrof het een afwijzing van de verkoop. Vijf daarvan betroffen een afwijzing die ontstond nadat de gemeente een aantal adressen een aanbod had gedaan om het snippergroen over te nemen. Doordat niet alle vijf hierop ingingen, besloot de gemeente de verkoop van al deze vijf niet door te laten gaan. Dit omdat ze anders kwam te zitten met stukken voor het team Buitendienst onbereikbaar groen, waardoor onderhoud door de gemeente onmogelijk zou worden. Een zesde perceel kon wel worden verkocht.

De afhandeling van de beschikking tot afwijzing van het verzoek van deze cases duurde, mede door de complicerende factor dat de gemeente een aanbod deed aan derden, tussen de ongeveer 179 en 194 dagen (17,6 – 19,7 weken). De duur is niet vast te stellen uit de beschikbare documentatie, omdat hierin de begindatum wordt omschreven als 'begin april'. Hoe dan ook, bij deze vijf casussen is er een ruime overschrijding van de beslistermijn. Wat de oorzaak daarvan is, is niet na te gaan, maar het is denkbaar dat er met één of meerdere eigenaren is onderzocht of de verkoop toch door kon gaan.

Bij 76% van de overige 17 casussen waarbij het verzoek wordt afgewezen, wordt de termijn gehaald, soms ruimschoots. Bij 12% daarvan wordt de termijn met vier dagen overschreden. Bij de overige twee casussen wordt de termijn fors overschreden. Eén keer met 38 dagen (5,4 weken) en één keer met een onduidelijk aantal dagen. In dit geval werd bij de afwijzing geen startdatum, maar een startmaand genoemd, waardoor de duur van de overschrijding tussen de 33 en 63 dagen moet liggen (4,7 tot 9 weken).



Figuur 1: duur procedure afwijzing

Zoals bovenstaande tabel laat zien, worden de meeste afwijzingen binnen vijftig dagen afgerond. Op grond van de data blijkt dat dit sinds maart 2023 in alle gevallen is gelukt. De trend toont aan dat de doorlooptijd van de procedure de laatste jaren korter is geworden.

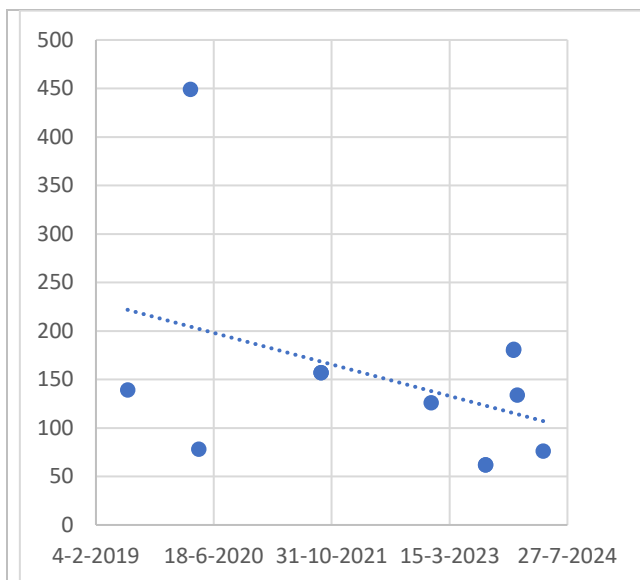
3.2.2 Termijnen bij verkoop

Als er wel tot verkoop wordt overgegaan, is de looptijd van de procedure langer. De gegevens hierover zijn niet altijd goed bekend, maar afgaande op het oudste en meest recente document dat betrekking heeft op de procedure, is hier wel iets over te zeggen.

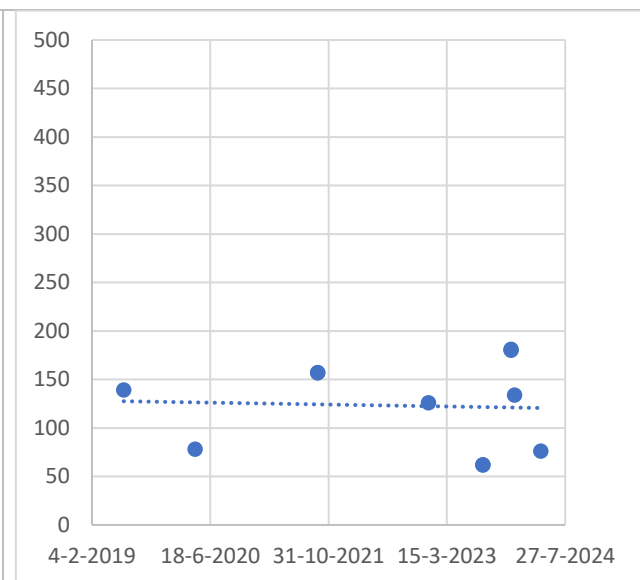
De langste procedure duurde tenminste 446 dagen (63,7 weken). Het gaat hier ook om de procedure met de laagste prijs, hierover later meer. De gemiddelde duur waarna wordt overgegaan tot verkoop is 149,8 dagen (n=12). Als we de hierboven genoemde extreme periode buiten beschouwing laten, zakt dat tot 122,9 dagen. De

extremen liggen hier tussen de 181 en 62 dagen, zodat de verkoop na een verzoek tot verkoop van snippergroen normaliter in ongeveer twee tot zes maanden kost. Aan de hand van de gegevens is niet vast te stellen waar het verschil in zit.

Zoals onderstaande figuren laten zien, is de termijn van afhandeling in de loop van de tijd stabiel tot langzaam dalend. Dit wordt vooral zichtbaar als de ene uitzondering van 446 dagen buiten beschouwing wordt gelaten.



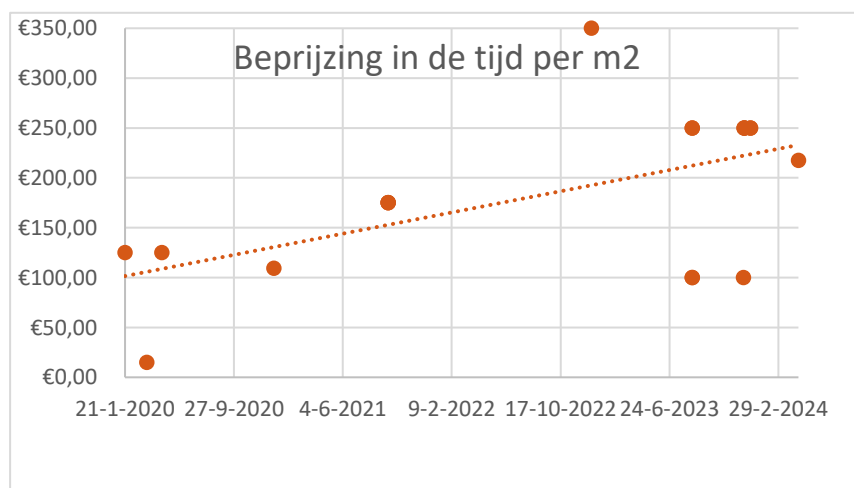
figuur 1: afhandelingstijd verkoop



figuur 2: afhandelingstijd verkoop - extreem buiten beschouwing

3.2.3 Beprijzing

De beprijzing van het snippergroen varieert sterk. Het goedkoopste stukje grond ging voor de vierkante meterprijs van €14,85 van de hand. Andere prijzen zijn €100, €175 en €250 per vierkante meter, maar ook uitzonderingen van €109, €125, €219 en €350. Vaak zijn de verschillen terug te voeren op taxaties. In de taxaties, die door een externe partij worden uitgevoerd, wordt geen andere grond genoemd dan de term 'marktconform', zodat de correctheid van de taxatie op grond van de informatie uit de taxatie zelf niet is vast te stellen. Dat de marktwaarde wordt gezocht is conform het beleid van de gemeente, zoals dat te vinden is in de Uitwerking Grondbeleid 2021-2031.



Het is wel opmerkelijk dat de hoogste taxatie van rond 23 augustus 2022 meer dan 23 maal zo duur is als de goedkoopste van 21 december 2018. Dit wordt verklaard door de marktconforme prijsstelling. Die prijsstellingen liggen echter zo ver uit elkaar, dat in ieder geval bij de zeer lage schatting van € 14,85 per m² en de ene hoge schatting van € 350 per m² vragen zouden kunnen worden gesteld. De casus met de zeer lage prijs was ook de casus die met 446 dagen bijzonder lang duurde en tevens met 505 m² het grootste oppervlak dat werd verkocht. Onderstaande tabel laat in ieder geval zien, dat de trendlijn weliswaar stijgt, zoals ook verwacht mag worden, maar dat de prijsverschillen niet zijn terug te voeren op de datum van verkoop.²

3.2.4 Totale verkoop

Aan de hand van de bestudeerde casussen is iets te zeggen over de totale omvang van de verkoop van snippergroen. De gemeente gaat pas over tot het aanbieden van verkoop van een stuk snippergroen na een verzoek van een inwoner. Echter, het komt voor dat dit stuk alleen verkocht kan worden als aanpalende stukken snippergroen ook door de gebruiker wordt gekocht. Als zij weigeren, kan dat tot gevolg hebben dat dit stuk snippergroen voor gemeentelijke beheerders van het groen niet meer bereikbaar is. Dat betekent dat de gemeente soms meer snippergroen aanbiedt, dan waar door gebruikers om wordt gevraagd. Die laatste kunnen dan vervolgens weigeren omdat ze de prijs te hoog vinden, dan wel omdat ze geen enkele behoefte hebben om het stuk grond over te nemen.

Op grond van de informatie hebben we kunnen nagaan dat de gemeente in de periode 1 januari 2020 tot 1 januari 2025 grond voor een totaalbedrag van € 565.632 heeft aangeboden. Hiervan is een groot deel niet verkocht. Dit komt doordat als de gemeente besluit een bepaalde groep percelen aan verschillende eigenaren tegelijk aan te bieden onder de voorwaarde dat ze allemaal tot aanschaf overgaan, de kans groot is dat één of enkele eigenaren een stok voor alle transacties steken. Met andere woorden, het zijn vaak groepen transacties die niet doorgaan.

Uiteindelijk hebben we kunnen vaststellen dat 830 m² voor een bedrag van € 98.050 daadwerkelijk is verkocht, minder dan een vijfde van het aanbod. De eerste hiervan passeerde op 11 maart 2020 en de laatste op 27 december 2023. Dat betekent dat vaststaat dat de gemeente in deze drie jaar voor een bedrag van ongeveer € 33.000 heeft verkocht.

3.2.5 Formulering afwijzingen verzoek tot verkoop

Het college moet bij een afwijzing van een verzoek tot verkoop van snippergroen de reden aangeven waarop dit geschiedt. Bij elk van de afwijzingen is een begrijpelijke reden aangegeven. De omschrijvingen zijn standaard met zo nu en dan kleine aanpassingen. De meest voorkomende regel voor een afwijzing is 'een groenstrook die in de toekomst eventueel gebruikt wordt om kabels en leidingen in de grond te leggen'. Toegevoegde details kunnen zijn dat het gaat om eventuele verzwaring van het netwerk, stedenbouwkundige redenen of aangewezen als berm.

Bij de meeste besluiten om niet over te gaan tot verkoop van snippergroen wordt gemeld, dat er geen bezwaar mogelijk is, omdat hier sprake is van een privaatrechtelijke bevoegdheid van het college. Dit is in overeenstemming met artikel 8:3 lid 2 Awb, waarin wordt gesteld dat 'geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling.' We hebben eenmaal moeten constateren dat deze zinsnede bij een afwijzing niet is opgenomen.

² De prijzen komen uit verschillende documenten. Soms komen ze uit een collegebesluitenlijst, soms uit een koopovereenkomst en soms uit een documentatie. Daar waar meer dan één van deze documenten beschikbaar was, is de prijs per m² gelijk.

Voorbeelden van redenen tot afwijzen

- + een groenstrook die in de toekomst eventueel gebruikt wordt om kabels en leidingen in de grond te leggen.
- + een groenstrook die onderdeel van de groenstructuur uit maakt, stedenbouwkundig gezien is het niet wenselijk om deze grond te verkopen. Daarnaast willen wij wellicht in de toekomst deze grond gebruiken om kabels en leidingen in de grond te leggen voor nutsvoorzieningen.
- + een groenstrook die in de toekomst wellicht nodig is voor de verzwaring van het netwerk, kabels en leidingen en/of nutskast. Vanuit de gemeente is het niet wenselijk dat deze functies komen te vervallen
- + een groenstrook die in de toekomst eventueel gebruikt wordt om kabels en leidingen in de grond te leggen. Vanuit de gemeente is het niet wenselijk dat deze mogelijkheid komt te vervallen.
- + een groenstrook die in de toekomst wellicht nodig is voor de verzwaring van het netwerk, kabels en leidingen en/of nutskast.
- + een berm en/of groenstrook die in de toekomst eventueel gebruikt wordt om kabels en leidingen in de grond te leggen. In het (bijna vastgestelde) Groenbeleidsplan is de strook aangewezen als berm en komt daarmee niet voor verkoop/verhuur in aanmerking.
- + bestemd is als “berm” deze gronden worden niet verkocht. Ook wenst de gemeente deze grond niet over te dragen dit betreft een groenstrook die in de toekomst eventueel gebruikt wordt om kabels en leidingen in de grond te leggen.

3.3 Bevindingen

Het proces van afhandeling geschied volgens een in 2019 gestandaardiseerd model. Dit model is deels achterhaald door de actualiteit. Ondanks het ruime mandaat dat de BEL-organisatie heeft kan verkoop alleen plaatsvinden door het dossier en besluit voor te leggen aan het college.

De beoordeling over een eventuele verkoop is marginaal en gebaseerd op technische bezwaren. Een deel van de dossiers wordt door het college besproken. De termijnen van afhandeling zijn bij weigering (aanzienlijk) korter dan bij het besluit tot verkoop. Door de betrokkenheid van meerdere afdelingen en een externe taxatie is er sprake van voldoende ‘checks and balances’. In twee casussen ligt de m² prijs buiten de range van € 100 - € 250 euro. Het is opmerkelijk dat één casus een grondprijs had van slechts € 14,85.

4 | Verantwoording financiële transacties snippergroen

De vraag is hoe het college van de gemeente Laren verantwoording heeft afgelegd over financiële transacties met betrekking tot snippergroen in de beleidsuitvoering.

Het is mogelijk (of gebruikelijk) een onderverdeling te maken in drie categorieën groen: hoofdgroen, buurtgroen en snippergroen. In dit hoofdstuk gaat het concreet om de weergave van de financiële resultaten: op welke wijze zijn transacties van gemeentelijk snippergroen terug te vinden in de stukken uit de planning- en controlcyclus. Daarvoor worden de begroting en jaarrekening onder de loep genomen, ook om te bezien hoe de begrote en gerealiseerde lasten daarin tot uitdrukking worden gebracht.

4.1 De opzet van de begroting

De gemeente Laren werkt met een kadernota waarin voor de zomer de kaders worden vastgelegd ter voorbereiding van de begroting, en dat eveneens dient als ‘momentopname van de financiële positie van de gemeente’. In de meest recente kadernota van mei 2024 staat snippergroen of overig groen überhaupt niet genoemd. Groenbeleid valt onder het programma 4 wegen, groen, water en verkeer, maar snippergroen valt onder ‘overige gebouwen en gronden’ dat onder programma 8. Raadsleden krijgen inzicht op programmaniveau en dus niet op productniveau.

In de programmabegroting 2025 zelf staat ook geen directe verwijzing en gebruikmaking van de term snippergroen of overig groen. Wel staat het een en ander in algemene zin omtrent groenbeleid te lezen, zoals dat in 2025 extra geld uit wordt uitgetrokken om onze groenvoorzieningen op orde te houden en voor de invulling van het groenbeleidsplan: ‘In 2025 bereiden wij ons voor op de nieuwe aanbesteding van het integraal beheer van de openbare ruimte vanaf 2026’. Als speerpunt staat verder genoemd (blz. 32): ‘In 2025 wordt verder uitvoering gegeven aan het vastgestelde Beleidsplan Spelen en het Beheerplan Groenbeleid. Tevens zal in 2025 het Beheerplan Beschoeiingen opgesteld worden’.

Boekhoudkundig staat ‘onderhoud groen’ als last voor € 100.000,- in de begroting (blz. 37). De programmabegroting verwijst (blz. 95) naar de kosten voor het beheer van groen: Het beheer van deze kapitaalgoederen brengt financiële consequenties met zich mee. Hierbij gaat het dan om de kosten van beheer en instandhouding van wegen, riolering, water, groen, speelvoorzieningen en gebouwen. Er wordt een onderhoudsbudget en kapitaallasten aan meegegeven met een budget van ruim € 600.000,-. Hierbij gaat het om het onderhoud van groen als kapitaalgoed, zoals ook verwoord in het groenbeleidsplan. Er is geen sprake van verwijzing naar het transactie-aspect wat snippergroen kenmerkt (tussen gemeente en bewoners). Centraal in de begroting staat de onderhoud en uitvoering van projecten (blz. 137-138).

De programmabegroting van 2024 onderscheidt zich niet wezenlijk van die van een jaar later. De opzet en indeling zijn (door de bank genomen) hetzelfde. Hetzelfde geldt voor de begroting van 2023, de eerste uit deze collegeperiode. De begroting kenmerkt zich door de jaren heen dus door een gelijksoortige systematiek waarbij een directe verwijzing naar snippergroen of overig groen ontbreekt.

4.2 Verantwoording in de jaarrekeningen

De jaarrekening geldt als het primaire verantwoordingsdocument van de P&C cyclus. In de meest recente van 2023 ontbreekt de term snippergroen, overeenkomstig de afwezigheid in de begroting van 2025. In Paragraaf 4 (wegen, groen, water en verkeer) staat ‘groen’ opgenomen als kosten(post) voor onderhoud van de openbare ruimte (blz. 30). Het groenbeleidsplan wordt daarbij genoemd als handvat voor het maken van keuzes bij het groenonderhoud. De beleidsuitvoering vindt zo plaats door het beheer van de openbare ruimte. Het

Groenbeleidsplan Laren is in juli 2023 door de raad vastgesteld (blz. 30). Daarin staat dat in het plan zijn maatregelen en projecten benoemd. Deze worden in 2024 verder uitgewerkt en gefaseerd uitgevoerd. De jaarrekening volgt qua systematiek de opzet van de begroting.

4.3 Aandacht voor uitvoering ontbreekt

In het groenbeleidsplan zelf is eveneens zeer beperkt aandacht voor snippergroen (blz. 39:) Bij de verkoop van openbaar groen (aan inwoner die dit wil aankopen) wordt “beheerbaarheid” als criterium gehanteerd, wat inhoudt dat de verkoop niet versnippering moet veroorzaken. De verkoop zou in dat geval het openbaar belang schaden. Verder staat te lezen dat het voor een efficiënt beheer (onderhoud) noodzakelijk is dat werkzaamheden zoveel mogelijk aaneengesloten uitgevoerd worden. Versnippering van groen door uitgifte van tussenliggende percelen is niet wenselijk.

In de jaarrekening 2023 (blz. 95) staat het beheerplan groen in het financieel overzicht van kapitaalgoederen: als kosten voor beheer en instandhouding groen. De jaarrekening (blz. 98) verwijst naar de beleidsdoelen uit het groenplan waarbij maatregelen en projecten zijn benoemd om die te bereiken. Bij het betreffende programma 8 is onder incidentele baten en lasten geen specifieke ‘casus’, of nadere uitsplitsing van groenbeleid terug te vinden. Ook bij taakvelden staat snippergroen niet in het overzicht van baten en lasten; enkel de categorie ‘openbaar groen’ (blz. 219). Daarmee ontbreekt dus ook een onderscheid tussen verschillende soorten groen; zoals een driedeling die voor dit onderzoek wordt gehanteerd in hoofd-, buurt- en snippergroen.

De jaarrekening 2022 onderscheidt zich van die van 2023 in dat ze wel verwijst naar snippergroen. Bij de verantwoording over de baten en lasten van programma 4 staat dat het voordelig saldo voor het hele programma € 225.000 bedraagt, waarbij de post onderhoud openbaar groen een voordeel van € 60.000 kent (blz. 42-43). De nadruk voor wat betreft groenbeleid ligt vooral op het beheer van groen in de openbare ruimte en wat daar is bereikt (blz. 37). De verantwoording over het beheer van groen in de paragraaf kapitaalgoederen kent dezelfde opzet als die in de jaarrekening van 2023 (blz. 110).

In de aanbiedingsbrief bij de jaarrekening staat snippergroen expliciet genoemd vanwege het financiële voordeel die het de gemeente heeft opgeleverd (blz. 10). Er staat te lezen: Door verkoop van gemeentelijke grond en snippergroen maar ook door ontvangsten vanuit aflossing zekerheidshypotheek aan de gemeente Laren is er een incidentele extra bate ontstaan van circa € 0,75 miljoen. Naar dit financiële voordeel wordt verderop in de jaarrekening verwezen met verwijzing dat er diverse perceeltjes snippergroen verkocht zijn aan bewoners van Laren. Dat wordt echter niet concreter gemaakt op het niveau van specifieke transacties. Verder zijn de incidentele Baten en Lasten “getotaliseerd per programma” (blz. 157) weergegeven waarbij dus niet voor het onderdeel groen is uitgesplitst of gespecificeerd naar de categorie snippergroen. Datzelfde geldt voor het overzicht van baten en lasten per taakveld waar openbaar groen als één categorie is genomen (blz. 204).

Concluderend staat snippergroen alleen expliciet genoemd in de verantwoording van de jaarrekening 2022 met verwijzing daar naar in de aanbiedingsbrief door het college. Aanleiding daarvoor is gelegen in de extra bate die het oplevert waarop de aandacht gevestigd wordt.

4.4 Bevindingen

De verkoop van snippergroen is op transactieniveau niet te achterhalen in de jaarstukken.

In algemene zin staat alleen vermeld dat in 2022 sprake was van de verkoop van snippergroen wat de gemeente een financieel voordeel opleverde, maar concrete transacties m.b.t. snippergroen ontbreken. Er zijn geen tussentijdse begrotingswijzigingen geweest betreffende de verkoop/transacties van snippergroen.

Verder valt de afwezigheid van de term snippergroen op in alle jaren van deze collegeperiode, met uitzondering van de jaarrekening van 2022. In het opvolgende jaar 2023 staat geen enkele verwijzing naar snippergroen.

Ondanks vermelding in de jaarrekening van 2022 naar snippergroen gebeurt dat bijvoorbeeld niet in de voorafgaande begroting 2022 (wat logisch zou lijken omdat de jaarrekening daarnaar terugverwijst). De eerste jaarrekening van deze collegeperiode over het jaar 2021 ontbreekt, wellicht vanwege de coronacrisis, zodat daarmee geen vergelijking getrokken kan worden. Het verdient ook vermelding dat in de P&C stukken van de bedrijfs-/uitvoeringsorganisatie BEL combinatie geen verwijzing naar snippergroen is te vinden. Tot slot wordt in geen van de P&C stukken naar een onderscheid tussen hoofd, buurt- en snippergroen verwezen: ook indirect valt die driedeling niet te herkennen.

5 | Belevingsonderzoek

5.1 Belevingsonderzoek aanschaf snippergroen

Opmerking vooraf: deze uitkomsten zijn gebaseerd op acht interviews met inwoners die een verzoek tot koop hebben ingediend. Vier daarvan hebben snippergroep aangekocht, bij vier is hun verzoek niet ingewilligd door de gemeente.

5.1.1 Aankoop en gebruik van snippergroen

Ondanks dat de term snippergroen voor vrijwel alle inwoners een onbekende term³ was, wist de helft van de ondervraagde personen van de mogelijkheid om stukken restgrond van de gemeente te kopen. Bij geen van de deelnemende inwoners aan het onderzoek lag het initiatief tot koop bij de gemeente. Met andere woorden: Het initiatief voor een verzoek tot koop van het snippergroen lag in alle gevallen bij de inwoners zelf. De redenen tot koop was in vrijwel alle gevallen het betrekken van een stuk openbare ruimte bij het eigen perceel, omdat het in de praktijk lijkt alsof het al bij de tuin hoort.

Twee deelnemers kochten het stuk snippergroen – op advies van de projectontwikkelaar – gelijk bij de koop van het perceel waarop hun nieuwbouwwoning gebouwd zou worden. Via burens of familie wisten de inwoners dat het mogelijk was om snippergrond van de gemeente te kopen. Geen van de inwoners heeft het stuk grond actief (voor eigen gebruik) in gebruik gehad voordat er van aanschaf werd gesproken, alhoewel sommigen het stuk snippergroen zelf onderhielden omdat de gemeente dit niet (of weinig) deed. Eén inwoner heeft van de gemeente het beheer gekregen over het snippergroen na afwijzing van zijn verzoek tot koop. Aan een andere inwoner is dit voorgesteld, maar hier is voor bedankt door de inwoner.

5.1.2 De prijs van snippergroen

Als er sprake was van verkoop van het stuk snippergroen bepaalde de gemeente in alle gevallen unilateraal de prijs. In een enkel geval schakelden de inwoners een makelaar in die het stuk grond voor de gemeente taxeerde. De taxatiekosten kwamen voor rekening van de inwoner, die dat geen probleem vond. Zodra de prijs was vastgesteld, konden de inwoners daar niet meer over onderhandelen met de gemeente. De prijsbeleving was uiteenlopend. Eén inwoner vond de getaxeerde prijs erg laag voor de zeer centrale locatie in de gemeente Laren, een ander vond het weer wat aan de hoge kant. Desalniettemin zijn alle geïnterviewde inwoners die het stuk aankochten akkoord gegaan met de prijs, uitgaande van de geruststellende gedachte dat de prijs per vierkante meter toch wel zou stijgen nu het snippergroen bij hun perceel werd getrokken.

5.1.3 Snelheid van het aanvraagproces

De gemeente behandelde het aanvraagproces tot koop in de ogen van de meeste inwoners vlot, alhoewel er ook gevallen tussen zaten waarbij de gemeente sneller had kunnen handelen. Eén inwoner gaf bijvoorbeeld te kennen dat de behandeling wat hem betreft in twee maanden had kunnen worden afgedaan, terwijl deze nu drie jaar in beslag nam. Het ging hier om een stuk grond dat relatief groot was (225 m²), bovendien niet bestemd was als tuin en door de drie burens moest worden aangekocht. Met name de twee laatste punten zijn voor de gemeente complicerende en tijdrovende factoren. De inwoner weet de lange wachttijd aan een stukje slagkracht van de gemeentelijke organisatie⁴.

³ De gemeente spreekt op haar website zelf van 'gemeentegrond'.

⁴ Hierbij zij aangetekend dat het in dit geval ging om een veel groter stuk gemeentegrond dan de norm van maximaal 100 m². Wellicht dat dit meespeelde in de langere wachttijd voor taxatie en aankoop.

5.1.4 Duidelijkheid van communicatie

Alle inwoners zijn onverdeeld positief over de duidelijkheid van de communicatie van de gemeente. Communicatie tussen de gemeente en inwoners verliep hoofdzakelijk per mail en telefonisch. Inwoners prezen de professionaliteit van de gemeente op dit dossier: “de juiste mensen waren betrokken en de juiste vragen werden gesteld.”

5.1.5 Behandeling door de gemeente

Alle inwoners zijn onverdeeld positief over de manier waarop ze zijn behandeld door de gemeente in het snippergroendossier. Vrijwel alle respondenten zijn voor deze zaak in contact geweest met de vastgoedbeheerder-cluster Vastgoed en Grondzaken van de BEL Combinatie. Ze zijn bijzonder tevreden over het contact met deze gemeentelijke medewerker. Eén inwoner stelde bijvoorbeeld zeer op prijs dat de vastgoedbeheerder met het kadaster op huisbezoek kwam na aankoop van het snippergroen om te vragen of de inwoner naar tevredenheid woonde. Tevens constateren we dat zelfs bij inwoners waarvan hun verzoek tot koop is afgewezen, zij positief reageren op de manier waarop de gemeente de procedure afhandelt.

5.1.6 Suggesties door inwoners voor verbetering

- + Een inwoner wilde de gemeente graag meegeven dat de gemeente als standaardpraktijk de grond laat taxeren en een vaste prijs per vierkante meter bepaalt. Dan geeft het college daar zijn akkoord voor en kan alle grond in de gemeente tegen dezelfde prijs worden verkocht. Het vaststellen van de prijs duurde in zijn ogen te lang.
- + Een andere inwoner, bij wie het verzoek tot koop niet werd ingewilligd door de gemeente vanwege bezwaar van de Afdeling Bekabeling, gaf te kennen dat hij “nee” wel een heel snel antwoord vond. Hij stelde voor dat als slechts één afdeling bezwaar heeft en de rest van de afdelingen toestemming geeft, hij graag had gezien dat de betreffende afdeling bij hem langs zou komen om er samen uit te komen: “De gemeente heeft baat bij koop, de buurt heeft er baat bij en ik heb er baat bij.”
- + Een derde inwoner geeft de gemeente mee dat de internetpagina vollediger zou mogen: in zijn ogen mag duidelijk vermeld worden hoe de procedure voor de koop van snippergroen precies werkt en dat aangrenzende kavels aangeschreven kunnen worden. Er is online weinig over het kopen van snippergroen beschikbaar (bijv. de prijs per vierkante meter). Als inwoner weet je niet gelijk bij wie je moet wezen. Zie de gemeentelijke pagina in de bijlage.

5.2 Bevindingen

Belangstellende voor de koop van snippergroen die geïnterviewd zijn, blijken zonder uitzondering positief over het proces. Het gaat daarbij om zowel geslaagde als niet geslaagde transacties. Ondanks het beleid om geen grond in beheer te geven is dit in de praktijk wel mogelijk. De informatie op de website is uiterst summier, waardoor belangstellenden niet op voorhand kunnen overwegen of ze al dan niet actie ondernemen. De bejegening door de behandelend ambtenaar wordt als positief ervaren.

6 | Benchmark vergelijkbare gemeenten

In 2014 heeft StiBaBo in opdracht van Binnenlandse Zaken in het onderzoek Verborgene Krachten (Kan, Genugten, Lunsing, & Herweijer, 2014) criteria opgesteld om gemeenten te kunnen vergelijken. Het was een zoektocht naar een alternatieve manier om naar bestuurskracht te kijken. Gemeenten in vergelijkbare omstandigheden zullen vergelijkbare problemen hebben en dus ook vergelijkbare bestuurskracht nodig hebben om de taken aan te kunnen.

Bijkomend voordeel is dat gemeenten nu op grond van andere kenmerken kunnen worden vergeleken dan alleen op het kenmerk inwoners. Uit het onderzoek Verborgene Krachten bleek dat de indeling in zes categorieën bruikbaar en zinvol was. De gemeente Laren is één van de gemeenten die in de categorie gemeenten viel van de welvarende, meerkernige gemeenten zonder centrumfunctie. Destijds waren dat zeventig gemeenten.

Om het snippergroenbeleid van Laren te vergelijken met overeenkomstige gemeenten is gekeken naar gemeenten met een ongeveer vergelijkbare omvang gemeten naar inwoners. De twee gemeenten net iets groter dan Laren zijn Hattem en Landsmeer. De twee gemeenten die net iets kleiner zijn, zijn Scherpenzeel en Oudewater. Laren en Landsmeer hebben gemeen dat ze in Noord-Holland liggen. Laren, Hattem en Scherpenzeel hebben gemeen dat ze op zandgrond liggen. Het snippergroenbeleid van deze gemeenten is via internet onderzocht en wordt hieronder kort beschreven.

Gemeente	Inwoners ⁵	Afwijking inwonertal	Provincie
Hattem	12.624	1.185	Gelderland
Landsmeer	11.661	222	Noord-Holland
Laren (NH.)	11.439	0	Noord-Holland
Scherpenzeel	10.343	1.096	Gelderland
Oudewater	10.223	1.216	Utrecht

In de samenvatting van de beschrijvingen van de gemeenten is een kleuraanduiding te vinden. Zie hieronder de legenda voor deze kleuren:

-  Ja of aanwezig
-  Nee of afwezig
-  Enigzins of deels

6.1 Snippergroenbeleid gemeente Hattem

Gemeente Hattem ligt aan de noordoostzijde van de Veluwe. Het is een historische stad aan de IJssel, maar is vooral een forensengemeente. Veel inwoners richten zich op Zwolle dat met de auto binnen vijftien minuten is te bereiken.

Het snippergroenbeleid is terug te vinden in de Nota Groenbeleid 2013. De voorpagina van dit document toont aan dat het afstoten van beheertaken van openbaar groen een belangrijk punt is. Twee van de vier beleidsdoelen die worden genoemd, zijn hierop gericht: verkoop openbaar groen en adoptie openbaar groen. Dit correspondeert met twee gelijknamige hoofdstukken uit de nota.

⁵ CBS Statline, inwonertal januari 2024.

6.1.1 Verkoop snippergroen

Hoofdstuk 2 van de Nota Groenbeleid 2013 van de gemeente Hattem gaat over de verkoop van openbaar groen. De gemeente neemt niet het initiatief tot verkoop, maar werkt graag mee vanuit de KRACHT!-gedachte. De KRACHT!-gedachte gaat uit van de eigen kracht en verantwoordelijkheden van de inwoners.

Er wordt gesproken over snippergroen bij percelen tot en met vijftig vierkante meter. Om tot verkoop over te gaan wordt afgewogen of het een rol van betekenis speelt bij de ordening van de openbare ruimte dan wel een duidelijke openbare functie heeft.

*Perceeltjes openbare ruimte tot en met 50m², die aan particulier, bedrijfs- of overig institutioneel gebied grenzen en die vanwege hun karakter en situering **geen rol van betekenis spelen bij de ordening van ruimte in een gebied en geen duidelijke openbare functie (meer) vervullen. Indien er in de grond gemeentelijke riolering en of kabels van nutsbedrijven liggen, kan de grond ook worden gekocht. Hier wordt dan een zakelijk recht op gevestigd.***

De prijzen worden bepaald volgens de vigerende Nota grondprijzen 2020. Volgens de Nota grondprijzen wordt €50,- per m² tot een oppervlak van 100 m² kosten koper in rekening gebracht. Als het perceel groter is dan 100 m², moet het perceel op kosten van de koper worden getaxeerd. Als er riolering en/of kabels en leidingen van nutsbedrijven onder de grond liggen, kan de grond ook worden gekocht. In dat geval wordt voor rekening van de koper een zakelijk recht gevestigd ten behoeve van het betreffende nutsbedrijf of gemeente en verder geldt een uitgifteprijs van € 40,- per m² kosten koper. De kosten voor de klic-melding (kabels en leidingen) komen bij verkoop voor rekening van de koper, tenzij de verkoop niet doorgaat. Dan zijn deze kosten voor de gemeente.

6.1.2 Adoptie snippergroen

Hoofdstuk 3 van de Nota Groenbeleid gaat over de adoptie van openbaar groen. De gemeente neemt ook hiervoor niet het initiatief, maar werkt op grond van de KRACHT!-gedachte. Bomen blijven onder beheer van de gemeente, maar verder kan de adoptant zelf aangeven welk onderhoud hij wil verrichten. Als de adoptant de afspraken niet nakomt, neemt de gemeente het groen weer terug in beheer. Hier zijn geen kosten aan verbonden, maar de voorwaarde is wel dat de geadopteerde openbaar toegankelijk moet blijven.

Uiteraard heeft de gemeente hier ook criteria in de Nota Groenbeleid opgenomen. Overigens is op het moment van het onderzoek de mogelijkheid voor aanmeldingen tijdelijk gestopt.

6.1.3 Samenvatting Hattem

Het beleid ten aanzien van snippergroen zoals te vinden is in de Nota Groenbeleid is gericht op verkoop dan wel overdragen van onderhoud aan inwoners. Het initiatief daarbij moet vervolgens van inwoners komen. Als inwoners een verzoek tot koop of adoptie doen, handelt het college dit verzoek af en gaat zo mogelijk over tot verkoop of het laten adopteren van onderhoud. De raad heeft, naast het onderwerp ad hoc op de agenda plaatsen, pas bij de eerstvolgende bijstelling van het groenbeleid invloed op hoe de gemeente met snippergroen om gaat.

De Nota Groenbeleid is meer dan tien jaar oud. De Nota Grondprijzen is, gezien de versterkte inflatie sinds 2022 wellicht ook aan vernieuwing toe.

Criteria	Bevinding	
Er is snippergroenbeleid	Uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 3 Nota Grondbeleid	
Dit bevat beleid beheer/adoptie snippergroen	Uitgewerkt in hoofdstuk 3 Nota Grondbeleid	
Dit bevat beleid verkoop snippergroen	Uitgewerkt in hoofdstuk 2 Nota Grondbeleid en Nota Grondprijzen 2020	
Dit bevat beleid verhuursnippergroen	-	
Dit bevat adoptie snippergroen	Uitgewerkt in hoofdstuk 3 Nota Grondbeleid	
De raad stelt beleid regelmatig vast	Voor het laatst in 2013	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over verkoop snippergroen	Nee	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over adoptie snippergroen	Nee	
Er zijn heldere afwegingskaders	Ja	
Grondprijs per m² ex BTW	€ 50 indien < 100 m ² € 40 indien < 100 m ² en er een zakelijk recht is gevestigd ten behoeve van het betreffende nutsbedrijf of gemeente Taxatie indien > 100 m ² Geen verhuur	

6.2 Snippergroenbeleid gemeente Scherpenzeel

De gemeente Scherpenzeel heeft vrij recent een hard gevecht om haar voortbestaan met succes afgerond. Het ligt aan de westzijde van de Gelderse vallei tussen de Utrechtse plaatsen Amersfoort en Veenendaal.

De gemeente Scherpenzeel heeft het beleid rond snippergroen vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2018-2021.

6.2.1 Verkoop en verhuur snippergroen

De gemeente Scherpenzeel verkoopt indien mogelijk snippergroen aan eigenaren van aangrenzende percelen. In incidentele gevallen denkt de gemeente aan ingebruikgeving dan wel de verhuur van de grond. De huurder betaalt dan een vergoeding voor de ingebruikname van gemeentegrond. Er is niet omschreven wat die incidentele gevallen zijn of welke afweging de gemeente maakt voor al dan niet verhuur, ingebruikgeving of verkoop van de grond. Ten aanzien van de verhuur wordt de prijs marktconform bepaald. De tekst lijkt het mogelijk te maken dat ingebruikgeving om niet ook mogelijk is, dus zonder een huurprijs te berekenen, maar lijkt er ook op de duiden dat bij ingebruikgeving altijd een huurprijs wordt bepaald. Voorop staat dat de gemeente snippergroen eigenlijk het liefst verkoopt.

Hoewel het letterlijk nergens zo is geformuleerd, wordt tussen de regels door duidelijk dat het hoofddoel is om te besparen op onderhoud. De gemeente werkt met vaste m²-prijzen. Als een perceel groter is dan 100 m² dan laat de gemeente deze taxeren en biedt het perceel voor de getaxeerde waarde plus taxatiekosten aan. Bij de verkoop van het snippergroen geldt een suppletierегeling en deze is onderdeel van de verkoopovereenkomst. Wat de suppletierегeling is, wordt niet verduidelijkt in de Nota Grondbeleid.

Hoewel de gemeente jaarlijks een Grondprijzenbrief zou publiceren, kan die niet op de gemeentelijke site worden gevonden. In een memo van 5 januari 2021 schrijft het college dat de gemeente marktconforme prijzen

hanteert. Volgens de Grondprijzenbrief van 2021 is de prijs € 105,- per m². Verwacht wordt dat de Grondprijzenbrief in het eerste kwartaal van 2025 wordt geactualiseerd.⁶

Op internet is een document te vinden met informatie uit 2012 met verzoeken tot aankoop van snippergroen. Hierin worden de locaties beschreven, het oppervlak, alsmede een reactie beschreven. Vermoedelijk is dit een document van het college en mogelijk is dit aan de raad gezonden. Recenter materiaal is niet gevonden.

Wel wordt in bijlage 1 van de Nota Grondbeleid duidelijk gemaakt dat ingebruikgeving of verkoop van snippergroen door het college wordt uitgevoerd.

6.2.2 Samenvatting Scherpenzeel

Doordat er geen kaders zijn gesteld, heeft het college van Scherpenzeel vrij spel bij de keuzes die zij maakt ten aanzien van snippergroen. De prijsbepaling bij verkoop is onduidelijk. De prijsbepaling bij verhuur is marktconform, wat op zich merkwaardig is. Immers, wat zou de markt over kunnen hebben voor een stukje snippergroen?

Criteria	Bevinding	
Er is snippergroenbeleid	Uitgewerkt in de Nota Grondbeleid 2018-2021	
Dit bevat beleid beheer/adoptie snippergroen	Ja, maar niet eenduidig uitgewerkt.	
Dit bevat beleid verkoop snippergroen	Uitgewerkt in hoofdstuk 2 Nota Grondbeleid en Nota Grondprijzen 2020	
Dit bevat beleid verhuur snippergroen	Ja	
Dit is beleid adoptie snippergroen	Ja, maar niet eenduidig uitgewerkt.	
De raad stelt beleid regelmatig vast	Voor het laatst in 2018	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over verkoop snippergroen	Nee	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over adoptie snippergroen	Nee	
Er zijn heldere afwegingskaders	Nee	
Grondprijs per m² ex BTW	€ 105 per m ² voor < 100 m ² Taxatie indien > 100 m ² Verhuur 4% van de aankoopprijs.	

6.3 Snippergroenbeleid gemeente Oudewater

Oudewater is de oudste stad van het Groene Hart en is trots op zijn monumenten. Het ligt in het Utrechtse veengebied. Het ligt dicht bij Woerden. Via de A12 kunnen inwoners snel naar Utrecht of Gouda.

In de gemeente Oudewater is op 7 november 2024 de Nota Grondbeleid vastgesteld. De website van de gemeente Oudewater legt eenvoudig uit hoe een inwoner snippergroen van de gemeente kan kopen dat aan de tuin van de betreffende persoon grenst. De prijs, €201 per m², wordt er duidelijk vermeld. Dit is terug te vinden in de Grondprijzenbrief 2025.

⁶ Mailwisseling met dhr. R. Raat, beleidsmedewerker RO en erfgoed, gemeente Scherpenzeel.

Ook wordt vermeld dat de koper ook de overdrachtsbelasting, de notariskosten, de kadastrale kosten (kosten koper) én de eventuele kosten voor het verleggen van kabels en leidingen moet betalen. Dit is in lijn met de Voorwaarden verkoop snippergroen 2018 die door het college is vastgesteld op 22 mei 2018. Hierin is de koopsom bepaald op €185 per m². Het document leest als een concept koopovereenkomst en biedt geen criteria die het college kan gebruiken om al dan niet over te gaan tot verkoop van snippergroen. Doordat dit bedrag nog kan worden gevonden, bestaat de kans dat burgers schrikken als de prijs sinds 2018 met €16,- is verhoogd.

Er zijn in de documenten geen aanwijzingen gevonden dat snippergroen geadopteerd kan worden. Er wordt wel gerept over ingebruikgeving, maar hier gaat het om tijdelijk in gebruik geven voorafgaand aan overdracht van een stuk grond in de periode tussen de grondverwerving en de sloop en herontwikkeling.

6.3.1 Samenvatting Oudewater

Hoewel de website zeer duidelijk is, blijken de achterliggende stukken minder helder. Nergens is te vinden wat het verschil tussen snippergroen en restgroen is. Het prijsverschil van beide soorten groen is dermate, dat niet duidelijk is waarom mensen snippergroen als restgroen willen aankopen.

De bevoegdheid voor de verkoop ligt bij het college.

Criteria	Bevinding	
Er is snippergroenbeleid	Ja	
Dit bevat beleid beheer/adoptie snippergroen	Ja	
Dit bevat beleid verkoop snippergroen	Ja	
Dit bevat beleid verhuur snippergroen	Nee	
De raad stelt beleid regelmatig vast	Recent	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over verkoop snippergroen	Nee	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over adoptie snippergroen	Nee	
Er zijn heldere afwegingskaders	Nee	
Grondprijs per m ² ex BTW	Snippergroen € 201 Geen verhuur.	

6.4 Snippergroenbeleid gemeente Landsmeer

Landsmeer is een veendorp vlak ten noorden van Amsterdam-Noord. Het dorp is goed ontsloten door de A10. In Landsmeer wordt de term snippergroen niet gebruikt, maar heet het restgrond. Op de website van de gemeente kan gevonden worden hoe en wanneer een inwoner restgrond kan kopen. Restgrond is een groenstrook dat grenst aan 'uw tuin, huis of land' en niet is aangewezen als 'structureel groen in het groenstructuurplan'.

Hoewel de website aanvankelijk spreekt van verkoop, blijkt ook een huurovereenkomst tot de mogelijkheden te behoren.

Het beleid is geformuleerd in de Gronduitgifte- en grondprijzenbeleidsnota snippergroen 2016, die ook op de website is te vinden. Hierin wordt snippergroen wel gedefinieerd en wel als:

Snippergroen zijn de percelen grond, over het algemeen van geringe afmetingen en van ondergeschikte betekenis, niet deel uitmakend van de gemeentelijke infrastructuur of van de door de gemeente Landsmeer gedefinieerde hoofdgroenstructuur én die van geen of minimale betekenis zijn voor de openbare ruimte en het straatbeeld.

De hoofdgroenstructuur is openbaar groen met goede toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden en dat behoort tot de stedenbouwkundige structuur van een wijk. Nadere omschrijving hiervan is te vinden in het Groenstructuurplan van de gemeente.

Als verkoop niet mogelijk is, kan de inwoner het snippergroen onder voorwaarden wel huren.

Als gebruikers zonder toestemming van de gemeentegrond in gebruik nemen, kan de gemeente handhavend optreden. De regels hiervoor zijn te vinden in de Beleidsregels Privaatrechtelijke en/of Publiekrechtelijke Handhaving Eigendomsrecht.

De grondprijzen worden bepaald door regio Zaanstad-Waterland. De prijs varieert voor de eerste 50 m², de tweede 50 m² en voor snippergroen dat groter is dan 100 m². In het laatste geval wordt de waarde getaxeerd. De grondprijs voor de kleinste percelen is € 278 per m², voor het middelste perceel is € 185 per m² in 2013. De prijzen kunnen veranderen op grond van de jaarlijkse vaststelling. In 2024 is dat gestegen naar respectievelijk € 509 en € 339 per m². Voor de percelen groter dan 100 m² wordt de grondprijs bepaald door een taxateur in opdracht van de gemeente. De kosten daarvan worden bij verkoop gedragen door de koper.

De huurprijzen zijn 5 % van de verkoopprijs.

6.4.1 Samenvatting Landsmeer

De website biedt duidelijke informatie. De achterliggende stukken zijn eveneens helder en op de site eenvoudig te vinden. Op de site wordt de term restgroen gebruikt, terwijl in de documenten snippergroen wordt gebruikt. De tekst op de site is waarschijnlijk bedoeld om toegankelijk te zijn (Jip en Janneke-taal), maar als die niet wordt doorgezet in beleidsdocumenten, kan het gebruik ervan juist tot verwarring leiden. De prijzen zijn de hoogste binnen de benchmark.

De gemeente heeft voor zover waargenomen als enige handhavingsbeleid voor het ongevraagd in gebruik nemen van snippergroen.

Criteria	Bevinding	
Er is snippergroenbeleid	Ja	
Dit bevat beleid beheer/adoptie snippergroen	Nee	
Dit bevat beleid verkoop snippergroen	Ja	
Dit bevat beleid verhuur snippergroen	Ja	
De raad stelt beleid regelmatig vast	2016	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over verkoop snippergroen	Nee	
De raad wordt meegenomen bij keuzes over adoptie snippergroen	Nee	
Er zijn heldere afwegingskaders	Nee	
Grondprijs per m ² ex BTW	< 50 m ² : €509 per m ² . >50 en <100 m ² : €339 per m ² > 100 m ² : taxatiewaarde Verhuurprijs 5 % van verkoopprijs.	

6.5 Blaricum en Eemnes

Hoewel het buiten de scope van het onderzoek viel, is ook gekeken naar het beleid van de gemeenten Blaricum en Eemnes. Hierover is de conclusie kort: in de nota grondbeleid van deze gemeenten, wordt het beleid niet gespecificeerd.

In de nota grondbeleid van Blaricum luidt artikel 5.2.3 als volgt: 'De uitgifte van groen- en reststroken wordt gerekend tot de beheermaatregelen die de gemeente neemt ten aanzien van het openbare gebied of ten aanzien van haar eigendommen. De uitgifte valt vanuit die optiek niet te rekenen tot het grondbeleid van de gemeente.' Nadere uitleg is niet te vinden in openbare bronnen.

In de nota grondbeleid van Eemnes is de volgende paragraaf te vinden: '*De verkoop van snippergroen/reststroken is onder de voorwaarden mogelijk.*' Dit wordt in de nota of op de website van de gemeente niet nader gespecificeerd.

6.6 Vergelijking

Hieronder vindt u een overzicht van de bevindingen van de vier benchmark-gemeenten en Laren. De vergelijking maakt duidelijk dat de verschillende gemeenten verschillende keuzes hebben gemaakt. Duidelijk is dat de raad nergens bij wordt meegenomen bij de verkoop of adoptie (in beheer geven) van individuele gevallen van snippergroen. Dit wordt blijkbaar overal gezien als uitvoering en dus niet een onderwerp waar het college de raad bij de besluitvorming moet betrekken. Voor het overige is wel duidelijk, dat sommige gemeenten wel duidelijke kaders hebben aan de hand waarvan ambtenaren kunnen handelen en andere gemeenten niet.

Er is ook verschil tussen gemeenten die wel, en gemeenten die niet kiezen voor het in beheer geven dan wel verhuren van snippergroen.

Criteria	Hattem	Scherpen- zeel	Oudewater	Landsmeer	Laren
Er is snippergroenbeleid					
Dit bevat beleid beheer/adoptie snippergroen					
Dit bevat beleid verkoop snippergroen					
Dit bevat beleid verhuur snippergroen					
De raad stelt beleid regelmatig vast					
De raad wordt meegenomen bij keuzes over verkoop snippergroen					
De raad wordt meegenomen bij keuzes over adoptie snippergroen					
Er zijn heldere afwegingskaders					
Grondprijs per m ² ex BTW					

De kleuren voor de gemeente Laren zijn overgenomen van de tabel op in paragraaf 2.5.

Uit de beschrijvingen van de verschillende gemeenten is overigens ook te halen dat de prijzen van de stukken snippergroen onderling sterk verschillen. De gemeente Landsmeer biedt snippergroen voor verreweg de hoogste prijs aan. De gemeente Hattem, de laagst geprijsde binnen deze benchmark, is een factor tien goedkoper. Laren is de enige gemeente die geen vaste prijzen heeft, waardoor een taxatie altijd noodzakelijk wordt.

6.7 Bevindingen

Elke van de onderzochte gemeenten heeft een eigen beleid op het gebied afstaan van snippergroen. Dit beleid is niet altijd even helder. Soms is er sprake van verwarring, doordat andere termen voor hetzelfde worden gebruikt. Er kan hierdoor verwarring ontstaan over het type grond. Het is dus van belang dat een gemeente één term hanteert en daarbij een duidelijke definitie gebruikt.

Het oppervlak van snippergroen varieert volgens de gehanteerde definities ook. Het kan gaan om grond kleiner dan of gelijk aan vijftig of honderd vierkante meter. Soms is grond met een groter oppervlak ook snippergroen, maar dan geldt in de regel wel een andere grondprijs.

Drie van de vier gemeenten bieden inwoners informatie aan op de website. Bij deze gemeenten lijkt dat een goede ingang als een inwoner een bepaald stuk grond wil kopen, huren of adopteren (alleen onderhouden, niet bezitten).

Alle gemeenten bieden onder voorwaarden de mogelijkheid tot koop van snippergroen. Sommige gemeenten bieden eveneens de mogelijkheid tot huur aan. Eén gemeente geeft inwoners ook de mogelijkheid om een bepaald stuk groen te adopteren. Er is dan geen grondtransactie, maar wel een afspraak over hoe de inwoner(s) de grond in beheer gaan nemen hoe de gemeente daarop toeziet.

De grondprijs varieert bovendien sterk, van € 50 tot € 509. Dit verschil is zo groot dat dit niet uitsluitend kan worden herleid tot de grondprijs in de verschillende gemeenten en moet dus een politieke keuze zijn. De gemeente met de hoogste grondprijs heeft overigens ook handhavingsbeleid voor het zonder toestemming van de gemeente in gebruik nemen van de grond. Een zeer hoge prijs nodigt mogelijk uit tot dit type handelingen.

Bij alle gemeenten is de verkoop van snippergroen een taak belegd bij het college. De raad wordt op zijn best geïnformeerd, maar er is geen bewijs en slechts één aanwijzing gevonden dat dit inderdaad is geschied.

7 | Samenvatting van de bevindingen

De gemeenteraad heeft op meerdere momenten aangegeven zich niet helemaal gelukkig te voelen met de verkoop van snippergroen. Het beleid en het verkoopproces en de resultaten onttrekken zich aan het zicht van de gemeenteraad, terwijl de huidige tijdgeest vraagt om een bredere integrale afweging waar ook de gemeenteraad bij betrokken wordt.

Tot op heden heeft de gemeente het beleid van 'ja tenzij' als het om verkoop van snippergroen gaat. Het proces van verkoop van snippergroen loopt in grote lijnen volgens interne spelregels. Het proces is navolgbaar en logisch. De afspraken zijn in een intern document vastgelegd maar zijn in de loop der tijd 'organisch' aangepast. De spelregels waren niet formeel als beleid vastgesteld.

Voor de gemeenteraad is het niet mogelijk om de financiële resultaten van verkoop snippergroen te controleren. In de jaarrekeningen zijn alleen totalen opgenomen. De grondprijzen worden marktconform vastgesteld middels taxatie en variëren.

De beleving van de kopers en afgewezen kopers zijn positief over het proces en de benadering door de gemeente. De voorinformatie op de website is minimaal.

Medio 2023 is er opnieuw groenbeleid vastgesteld met als bijlage een set van nieuwe uitgangspunten (de beleidstheorie). Deze set komt meer tegemoet aan de eisen van deze tijd, maar zijn niet geoperationaliseerd, de 'zachte' normen zijn voor interpretatie vatbaar.

Uit de benchmark blijkt dat de onderzochte gemeenten er diverse variaties in beheer en overdracht op na houden. Deze lopen van verkoop tot verhuur en adoptie van gemeentelijk grond.

In bijgaande bestuurlijke nota kunt u lezen hoe de bevindingen vanuit dit rapport worden vertaald in conclusies en aanbevelingen.

8 | Bijlagen

8.1 Voor dit onderzoek is gesproken met de volgende personen:

- + Burgemeester
- + Wethouder grondbeleid
- + Gemeentesecretaris
- + Teamleider Ruimtelijke Ontwikkeling
- + Beleidsmedewerker Ruimte Ontwikkeling, Vastgoed en Grondzaken
- + 4 gemeenteraadsleden (waarvan 1 schriftelijk)

8.2 Geraadpleegde documenten en media

- + 47 casussen/dossiers
- + Proces verkoop snippergroen
- + Adviesformulier verkoop snippergroen
- + Algemene mandaatregeling BEL-combinatie
- + Besluit tot ondermandatering BEL-combinatie
- + Groenbeleidsplan Laren 2023
- + Uitwerking grondbeleid 2021-2031
- + Gemeenschappelijke regeling BEL Combinatie 2024
- + Jaarstukken 2023 gemeente Laren: jaarverslag en jaarrekening 2023
- + Jaarstukken 2022 gemeente Laren: jaarverslag en jaarrekening 2022
- + Jaarstukken 2022 BEL combinatie
- + Kadernota gemeente Laren 2024-2027
- + Programmabegroting 2023 gemeente Laren: meerjarenraming 2023-2026
- + Programmabegroting 2024 gemeente Laren: meerjarenraming 2024-2027
- + Programmabegroting 2025 gemeente Laren: meerjarenraming 2025-2028
- + Programmabegroting 2024 BEL combinatie
- + https://www.laren.nl/Bouwen_verbouwen_en_wonen/Bouwen_en_verbouwen/Groenstrook_kopen
- + [Vergadering Commissie Ruimte en Infrastructuur 21-03-2023 Gemeente Laren](#)

8.3 Geraadpleegde documenten Benchmark

8.3.1 Blaricum

- + Nota grondbeleid 29-10-2008 (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR102099>).
- + https://www.blaricum.nl/Bouwen_verbouwen_en_wonen/Bouwen_en_verbouwen/Groenstrook_kopen

8.3.2 Eemnes

- + Nota Grondbeleid 2021-2031 Gemeente Eemnes
- + https://www.eemnes.nl/Bouwen_verbouwen_en_wonen/Bouwen_en_verbouwen/Groenstrook_kopen

8.3.3 Hattem

- + Nota Groenbeleid 2013.
- + Nota Grondprijzen 2020.
- + https://www.hattem.nl/Inwoners/Wonen_en_leefomgeving/Openbare_ruimte/Groen_kopen_of_adopteren?utm_source=Rx.Front&utm_medium=redirect&utm_campaign=groen.

8.3.4 Landsmeer

- + Gronduitgifte- en grondprijzenbeleidsnota snippergroen 2016.
- + https://publieksbalie.landsmeer.nl/producten/groenstrook_of_restgrond_kopen_huren_of_gebruiken.

8.3.5 Oudewater

- + Grondprijnsbrief, 2025.
- + Nota Grondbeleid, 2024.
- + Voorwaarden verkoop snippergroen, 2018.
- + https://www.oudewater.nl/Verbouwen/Gemeenteground_kopen.

8.3.6 Scherpenzeel

- + Grondprijzenbrief 2016.
- + Grondprijzenbrief 2021.
- + Nota Grondbeleid 2018-2021.
- + Raadsvoorstel Grondbeleid 2018-2021 15 februari 2018.
- + Memo Grondprijzenbrief februari 2012 .

Uw contactpersonen

Jesse Hulsebosch – j.hulseboschs@enneus.nl

Elias de Haan – eliasdehaan@stibabo.nl

Hoofdkantoor Groningen

Schweitzerlaan 4
9728 NP Groningen

Postbus 473
9700 AL Groningen

Kantoor Utrecht

Arthur van Schendelstraat 650
3511 MJ Utrecht

T. 050 – 711 52 55
info@enneus.nl
www.enneus.nl