





NOTA SNIPPERGROEN GEMEENTE WINTERSWIJK



gemeente Winterswijk



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 4

1.1. Aanleiding 4

1.2. Doel en bereik ‘Nota snippergroen gemeente Winterswijk’ 5

1.3. Leeswijzer 6

2. WET- EN REGELGEVING, BELEIDSKADERS EN NIEUW BELEID 7

2.1. Wet- en regelgeving 7

2.2. Gemeentelijke kaders en aanpalend beleid 8

2.3. Nieuw beleid en ambities 9

3. UITVOERINGSKADER SNIPPERGROEN 12

3.1. Wat is snippergroen? 12

3.2. Criteria snippergroen 13

3.3. Eigendomssituatie op orde 14

4. FINANCIËN 17

4.1. Verkoop 17

4.2. Huur 18

5. INGANG NIEUW BELEID 19



INLEIDING

1

Vanuit de lucht gezien is Nederland als een lappendeken van steden, dorpen, weilanden, parken, bedrijventerreinen en infrastructuur. Het oogt netjes en gestructureerd, als een efficiënte en praktische indeling van de ruimte in ons land. Voor het grootste deel is het land in bezit van overheden als het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten en voor een versnipperd deel in bezit van miljoenen kleinere eigenaren als boeren, tuinders en huizenbezitters.

De symboliek van de lappendeken doet vermoeden dat bij inrichting van gronden ook duidelijke afspraken zijn gemaakt over gebruik en eigendom van gronden. Dit is niet altijd het geval. Veel gemeenten zijn bekend met oneigenlijk grondgebruik. In dit geval is zonder schriftelijke toestemming van de gemeente een stukje gemeentegrond in gebruik genomen, meestal grenzend aan voor- of achtertuinen. Dit stukje gemeentegrond wordt ook wel snippergroen genoemd. Vaak zijn mensen zich hier niet eens van bewust, bijvoorbeeld omdat de vorige huiseigenaar de grond al in gebruik had genomen.

1.1. Aanleiding

In 2016 heeft een inventarisatie in Winterswijk plaatsgevonden. Hieruit is gebleken dat op 555 adressen gemeentegrond in gebruik is genomen. Het gaat in totaal om circa 26.000m2, gemiddeld 46 m2 per adres. Voor een deel is het gebruik vastgelegd in de vorm van een overeenkomst tussen gemeente en gebruiker, maar er zijn ook situaties waar sprake is van oneigenlijk grondgebruik. Oneigenlijk grondgebruik vindt overigens ook plaats door agrarische bedrijven in het buitengebied (ca. 40.000m2) en door ondernemers op diverse bedrijventerreinen (circa. 11.000m2).

Een aantal jaren later, op 10 september 2019, heeft het toenmalige college van burgemeester en wethouders (hierna: college) de nota ‘Project Grondgebruik, verkoop en verhuur van openbaar groen’ en de ‘Beleidsregel Handhaving eigendomsrecht bij onrechtmatig gebruik gemeentegrond 2019’ vastgesteld. Met het vaststellen van deze stukken en uiteindelijk de start van een pilot in de wijken Bargerbosch en Hoge Wieber Noord heeft de gemeente Winterswijk gekozen voor een projectmatige aanpak, om het gebruik van gemeentegrond samen met inwoners op een goede manier te regelen. Helaas is gedurende de pilot onder enkele bewoners onvrede ontstaan. Men was

verrast, na jarenlang de grond met zorg onderhouden te hebben. De gemeente werd onder meer gebrekkige communicatie verweten en een stugge houding door strikt te sturen op beleid, geldende- wet- en regelgeving én jurisprudentie. Dit heeft ertoe geleid dat op 17 december 2020 een motie met raadsbrede steun is aangekondigd. Na een toezegging van het toenmalige college om de pilot tijdelijk te stoppen en te evalueren, is op 28 januari 2021 de motie ingetrokken.

Het rapport ‘Evaluatie snippergroenproject Gemeente Winterswijk’ is vervolgens op 6 december 2021 afgerond en opgeleverd door Metafoor Vastgoed en Software BV. Het adviesbureau heeft het verloop van het gehele proces, van eerste aanschrijving tot afwikkeling, geanalyseerd. Beleidsstukken zijn doorgelicht, verstuurde brieven zijn beoordeeld en er zijn interviews afgenomen bij de betrokken medewerkers. De gedane bevindingen hebben vervolgens geleid tot aanbevelingen die zijn uitgewerkt in een drietal mogelijke vervolgscenario’s, te weten:

1. Beleid vaststellen en actief handhaven: dit scenario gaat uit van het herzien van de ‘Beleidsnota Project grondgebruik, verkoop en verhuur van openbaar groen’ én de ‘Beleidsregel handhaving eigendomsrecht bij onrechtmatig gebruik gemeente grond 2019’. Aangepaste beleidsregels worden ter vaststelling voorgelegd aan de raad en dienen als basis voor het beoordelen van actieve aanvragen en het actief handhaven om het aantal verjaringszaken te verminderen.

2. Beleid vaststellen en niet actief handhaven: dit scenario gaat uit van het herzien van de ‘Beleidsnota Project grondgebruik, verkoop en verhuur van openbaar groen’ én de ‘Beleidsregels handhaving eigendomsrecht bij onrechtmatig gebruik gemeen te grond 2019’. Aangepaste beleidsregels worden ter vaststelling voorgelegd aan de raad en dienen als basis voor het beoordelen van actieve aanvragen, maar er zal niet actief gehandhaafd worden.

3. Stoppen: dit scenario gaat uit van het in stand houden van de ‘Beleidsnota Project grondgebruik, verkoop en verhuur van openbaar groen’ én de ‘Beleidsregels handhaving eigendomsrecht bij onrechtmatig gebruik gemeente grond 2019’. Ook zal niet actief gehandhaafd worden.

De bevindingen en mogelijke vervolgscenario’s zijn op donderdag 14 april 2022, tijdens een richtinggevend politiek forum gepresenteerd. Hoewel geen unanieme voorkeur voor een bepaald scenario werd uitgesproken, was een voorkeur waarneembaar voor het scenario ‘beleid vaststellen en actief handhaven’ (tevens het advies van Metafoor).

1.2. Doel en bereik ‘Nota snippergroen gemeente Winterswijk’

De oplevering en presentatie van het evaluatierapport kan in zekere mate als een afsluiting van de pilot worden beschouwd. In die zin dat bewoners en de gemeente Winterswijk hopelijk een roerige periode achter zich kunnen laten.

Tegelijkertijd met het besef dat veel mensen uit de wijken Bargerbosch en Hoge Wieber Noord, sinds het stoppen van de pilot in onzekerheid zitten. In het ‘Coalitieakkoord 2022-2026, Samen aan de slag’ staat opgenomen:

“Winterswijk kent veel stukjes zogenoemd snippergroen. Wij willen duidelijkheid over de eigendomssituatie van deze vaak kleine stukjes grond. Het uitgangspunt is dat het beleid eerlijk en rechtvaardig is. We houden de menselijke maat in acht. Bij de afhandeling van de pilot zijn we niet bang om eigen fouten te erkennen en terug te draaien.”

Voorliggende nota is een uitwerking van het scenario ‘beleid vaststellen en actief handhaven’. Nieuwe inzichten en de opvattingen van de raad zijn gedurende het gehele proces houvast geweest bij herijking en formulering van de ‘Nota snippergroen gemeente Winterswijk’. Dit betekent dat oneigenlijk grondgebruik door agrarische bedrijven in het buitengebied en door ondernemers op diverse bedrijventerreinen buiten het bereik van deze nota vallen. In Winterswijk wordt snippergroen namelijk gedefinieerd als een strook openbaar groen op gemeentegrond dat voor, naast of achter een woning ligt, met een oppervlak van maximaal 100 m2.

Hoger doel is om de eigendomssituatie op orde te krijgen. Immers, door aan de slag te gaan met oneigenlijk grondgebruik ontstaat duidelijkheid over de eigendomssituatie. In het belang van de gemeente bij een (her)inrichting van de openbare ruimte, maar ook in het belang van bewoners bij verkoop van de woning. Tevens is het doel om een eenduidig en transparant beleid vast te leggen betreffende verkoop of verhuur van snippergroen. Daarnaast wordt beoogd de tarieven voor verkoop en verhuur vast te leggen.

1.3. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat kort in op geldende wet- en regelgeving, relevante ontwikkelingen en gemeentelijke kaders en aanpalend beleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de term snippergroen gedefinieerd en wordt ingegaan op de criteria waaraan getoetst wordt of snippergroen al dan niet uitgeefbaar is. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de verkoop- en verhuurtarieven en tot slot volgt in hoofdstuk 5 het ingangsmoment van deze nota.



2 WET- EN REGELGEVING, BELEIDSKADERS EN NIEUW BELEID

Er bestaat geen discussie over de constatering dat snippergroen (en de daaruit voortvloeiende procedures) een complex en sterk juridisch onderwerp is. De geldende wet- en regelgeving staan aan de basis van dit beleid. Hieraan ontleent de gemeente haar bevoegdheden en plichten. Denk aan de bevoegdheid tot het doen van privaatrechtelijke rechtshandelingen en de verplichting tot het uitvoeren van haar kerntaken. Hierover meer in paragraaf 2.1. In de eerste paragraaf eveneens aandacht voor het zogeheten ‘Didam-arrest’. Dit arrest van 16 november 2021 werpt namelijk een ander licht op de eisen die worden gesteld aan het privaatrechtelijk handelen van overheden bij onroerend goed transacties.
Hierop volgend, in paragraaf 2.2., wordt stilgestaan bij aanverwant beleid. Belangrijk, want de ‘Uitgiftekaart snippergroen bebouwde kom Winterswijk’ is onder meer gestoeld op dit beleid. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het benoemen van een aantal speerpunten in het nieuwe beleid. Speerpunten die passen binnen de kaders van wet- en regelgeving en bestaand beleid, maar die meer ruimte moet geven voor het toepassen van de menselijke maat.

2.1. Wet- en regelgeving

Het beheren van gemeentelijke eigendommen, waaronder gemeentelijke gronden, behoort tot de gemeentelijke kerntaken. Het gaat hierbij niet alleen om beheren in de zin van onderhoud of verhuur, maar ook om het beschermen van de eigendommen van de gemeente. Het voorkomen van verlies van eigendom door verjaring, bijvoorbeeld bij oneigenlijk in gebruik genomen snippergroen, behoort dan ook onmiskenbaar bij genoemde gemeentelijke kerntaken.
Het wettelijk kader rondom snippergroen vindt zijn oorsprong in de Gemeentewet, maar wordt feitelijk beheerst door het privaatrecht. Op grond van de Gemeentewet (Artikel 160, lid 1 onder e) is het college bevoegd om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. De Gemeentewet (Artikel 160, lid 4) legt het college daarbij specifiek de bevoegdheid op om te doen wat nodig is ter voorkoming van verjaring.
De bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW), onder meer over koop, eigendom en verjaring, zijn van toepassing op het handelen van de gemeente als het gaat om snippergroen. Hoewel het dus niet gaat om publiekrechtelijke rechtshandelingen, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is, zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van overeenkomstige toepassing. Bij het handelen rondom snippergroen speelt met name het gelijkheidsbeginsel een rol: de gemeente moet gelijke gevallen gelijk behandelen. In de praktijk blijken situaties rondom snippergroen slechts bij uitzondering gelijk te zijn.

Dit blijkt ook uit de jurisprudentie over verjaring van oneigenlijk in gebruik genomen snippergroen. Elke situatie is uniek en moet dan ook apart worden beoordeeld. De beslissing die de gemeente in elk individueel geval neemt, is niet vatbaar voor bezwaar en beroep. De inwoner kan uiteraard wel altijd naar de burgerlijke rechter stappen wanneer men het niet eens is met de uitkomst.

Didam arrest
Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen in de zaak Didam. Dit arrest bepaalt dat bij de verkoop van onroerende zaken, de gemeente mededingingsruimte moet bieden. Dat wil zeggen dat de gemeente Winterswijk bij verkoop van panden en gronden de gelegenheid moet bieden aan potentiële kopers om mee te dingen, indien er redelijkerwijs te verwachten valt dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Op dat moment zal de gemeente een koper moeten selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria, zodat voldaan wordt aan het gelijkheidsbeginsel.

Er is in dit arrest één uitzondering geformuleerd op bovenstaande regel. Indien op voorhand vast staat, of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er op grond van de objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop, kan nog steeds tot 1-op-1 verkocht worden. Echter dient het voornemen tot verkoop, voorafgaand aan de ondertekening van de akte, openbaar kenbaar gemaakt te worden, zodat een ieder daarvan kennis kan nemen. Ook moet in deze publicatie gemotiveerd worden waarom er slechts één gegadigde in aanmerking komt.

De regels uit het Didam-arrest zijn ook van toepassing bij de verkoop van snippergroen. Het is daarom belangrijk om aan te geven dat de gemeente Winterswijk snippergroen alleen verkoopt aan eigenaren van aangrenzende percelen. Indien er meerdere percelen aan het stuk snippergroen gelegen zijn en de verwachting is dat ook zij interesse (kunnen) hebben, zal een selectieprocedure plaats dienen te vinden, zodat alle aanwonenden de ruimte hebben gehad om hiervan gebruik te maken.

2.2. Gemeentelijke kaders en aanpalend beleid

Dit beleid staat niet op zichzelf. Zo gaat het onderdeel uitmaken van een (in ontwikkeling zijnde) visie op gemeentelijk vastgoed. Daarnaast bestaat er een onmiskenbare link met documenten als:

Coalitieakkoord 2022-2026, Samen aan de slag
Op 8 juni 2022 hebben de partijen VW, CDA en PvdA het coalitieakkoord gepresenteerd. Met, zoals benoemd in paragraaf 1.2., een duidelijk standpunt aangaande snippergroen.

Structuurvisie Kom Winterswijk (2010)
De structuurvisie dateert uit 2010 en is een overkoepelend document waarin beleidsuitgangspunten en hoofdambities van de gemeente Winterswijk staan

verwoord. Het staat aan de basis van ruimtelijke ontwikkelingen in de kern van Winterswijk en heeft een zichttermijn van 10 tot 15 jaar. De visie is thematisch uitgewerkt, waaronder het thema ‘groenstructuur’. Voor dit thema zijn uitgangspunten en ambities geformuleerd zoals het behoud en versterken van bestaande groenstructuren en elementen. Ook particulier groen wordt in de structuurvisie als bijzonder aandachtspunt genoemd.

Groenstructuurvisie bebouwde kom Winterswijk (2022)
De ontstaansgeschiedenis van het Winterswijkse landschap en de kern van Winterswijk is van grote invloed op de aanwezige groenstructuur. De gemeente Winterswijk wenst deze groenstructuren in de bebouwde kom te behouden, te versterken of verder te ontwikkelen. Met de groenstructuurvisie heeft de gemeente Winterswijk vastgelegd welke groengebieden en groene structuren nu en in de toekomst bepalend zijn voor het groene karakter van de bebouwde omgeving.

Beleidsprogramma en Uitvoeringsagenda klimaatadaptatie Winterswijk, 2022-2027
Dit stuk heeft een duidelijke relatie met de groenstructuurvisie. Groen kent namelijk een variëteit aan functies. De klimaatadaptieve functie is er één van. Om effecten van klimaatverandering (wateroverlast, hittestress en droogte) zoveel mogelijk te beperken worden de komende jaren diverse maatregelen genomen. Het toevoegen van meer groen speelt hierin een voorname rol. Niet alleen op openbaar terrein, maar ook op particulier terrein.

Beleidsvisie voor landschap en biodiversiteit in Winterswijk
Deze visie is opgesteld met de ambitie om het landschap te behouden en te versterken en om de biodiversiteit te verbeteren. Zowel binnen als buiten de bebouwde kom. Een visie die gaat over bewustwording. Voor gemeente, ondernemer en inwoner. Over behoud van groenstructuur, ecologisch beheer van bermen of het toepassen van meer groen rondom bedrijfsgebouwen, kantoorpanden en woningen. Een constatering in de visie bevestigt eerdere inventarisatie, namelijk oneigenlijk in gebruik genomen bermen. Gesteld wordt dat dit schadelijk is voor natuur en landschap, bijvoorbeeld door verlies aan biodiversiteit.

Afspraken en ambities in bovengenoemde documenten zijn meegenomen bij de totstandkoming van deze nota.

2.3. Nieuw beleid en ambities

Vanaf de start van de pilot in september 2019 tot aan het politiek forum in april 2022 is veel gezegd en geschreven over het verloop van het project. Als we de balans opmaken dan kun je concluderen dat er een discrepantie is ontstaan tussen de oorspronkelijke bedoeling en hoe de uitwerking van de pilot door een deel van de bewoners is ervaren. Een discrepantie die wellicht het best is verwoord in de motie ‘Project grondgebruik, verkoop en verhuur openbaar groen’ van 17 december 2020.

Ondanks dat de motie na een toezegging uiteindelijk is ingetrokken, werd tijdens het politiek forum van 14 april 2022 nog eens duidelijk dat de inhoud van deze motie nog steeds op brede steun kan rekenen van raad en inwoners. De motie raakt de kern van de ontstane onrust; de zogeheten verjaringszaken.

De pilot is gestart met de insteek dat de gemeente het onrechtvaardig acht dat de ene inwoner moet betalen voor het gebruik van gemeentegrond, terwijl de andere inwoner snippergroen zonder schriftelijke toestemming in gebruik heeft genomen (oneigenlijk grondgebruik) en hier dus niet voor betaalt. Toch overheerste bij enkele bewoners, na uitvoering van de pilot, juist een gevoel van onrechtvaardigheid. Dit speelde met name bij de beoordeling en daarmee het al dan niet erkennen van een beroep op verjaring. Zo kan het zijn dat de ene bewoner wel kan aantonen dat het stukje snippergroen in aanmerking komt voor verjaring en de buurman niet. Ten opzichte van de ‘Beleidsnota Project grondgebruik, verkoop en verhuur van openbaar groen’ én de ‘Beleidsregel handhaving eigendomsrecht bij onrechtmatig gebruik gemeente grond 2019’ is een aantal aanpassingen gedaan.

Externe ontwikkelingen
Het ‘Didam-arrest’ van 26 november 2021 werpt een ander licht (dan gebruikelijk was) op de eisen die worden gesteld aan het privaatrechtelijk handelen van overheden bij onroerend goed transacties. Dit arrest heeft ook effect op het aanbieden van snippergroen.

Afbakening door duidelijke definiëring
In deze nota is ervoor gekozen om de definitie van snippergroen aan te scherpen. Met name door snippergroen te begrenzen tot een maximum aantal vierkante meters.

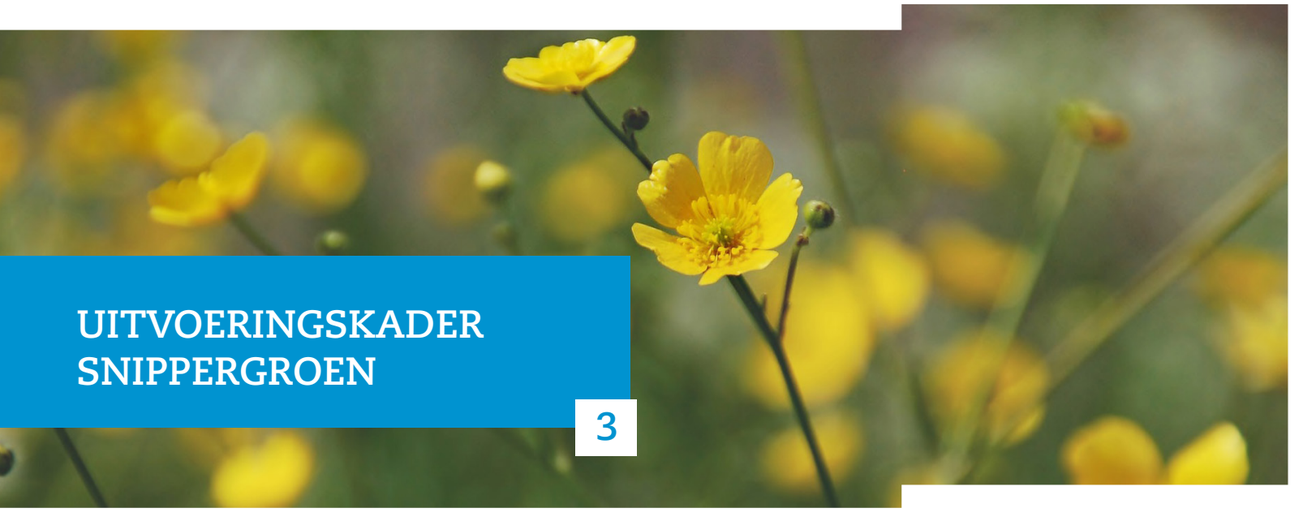
Uitgiftekaart en criteria snippergroen
Het duiden van uitgeefbaar- of niet-uitgeefbaar snippergroen gebeurt in eerste aanleg aan de hand van de uitgiftekaart en de opgestelde criteria snippergroen. De ‘Uitgiftekaart snippergroen bebouwde kom Winterswijk’ maakt visueel duidelijk of snippergroen wel of niet uitgeefbaar is, respectievelijk wel of niet voor koop of huur in aanmerking komt. De uitgiftekaart maakt dan ook onlosmakelijk onderdeel uit van dit beleid. Uitgeefbaar snippergroen moet echter aan meer criteria voldoen. Deze criteria zijn onveranderd en worden in dit stuk gehandhaafd.

Eerlijk en rechtvaardig
In de ‘Beleidsnota Project grondgebruik, verkoop en verhuur van openbaar groen’ werd geconstateerd dat er sprake was van rechtsongelijkheid doordat met de ene bewoner afspraken zijn gemaakt over het gebruik van snippergroen, terwijl de andere bewoner oneigenlijk gebruik maakt van snippergroen. Echter, ook wanneer het gebruik van snippergroen geregeld is bestaan er verschillen. In dit geval bij huurprijzen in nieuwe en bestaande huurovereenkomsten. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid wil de gemeente dat alle huurders dezelfde huurprijs voor snippergroen gaan betalen. Daarom is in dit beleid een ingroeiregeling opgenomen om dit verschil gefaseerd gelijk te trekken.

Verjaring
Bij verjaring geldt dat wie stelt, moet bewijzen. Bij een beroep op verjaring is de bewoner zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van de bewijslast, bijvoorbeeld in de vorm van oude foto’s en/of beeldmateriaal. Een succesvol beroep op verjaring bleek in de praktijk zo nu en dan weerbarstig; jurisprudentie stelt strenge eisen.
In deze nota is meer aandacht voor verjaring, omdat dit onderwerp in de beleidsregel van 2019 onderbelicht is geweest. Een verruiming in de omschrijving van feitelijke omstandigheden waaruit bezit blijkt, als ook het instellen van een commissie moeten meer maatwerk mogelijk maken. Daarbij moet tevens een kanttekening geplaatst worden. Het gaat immers om een generieke maatregel die niet voor elke individuele zaak soelaas biedt. Een uitkomst kan dus nog steeds als onrechtvaardig beleefd worden.

Communicatie
De verjaringszaken voerden dan wel de boventoon, echter verliep de communicatie in het traject ook niet altijd geheel naar tevredenheid. Daarmee loopt beleid wellicht wat vooruit op de uitvoering, echter goede communicatie en het aanvoelen van de juiste toon is dermate belangrijk dat dit ruimschoots aan bod moet komen in een plan van aanpak. Denk aan het inrichten van een pagina op de gemeentelijke website of het organiseren van een inloopuur.

Verder…
De ‘Nota snippergroen gemeente Winterswijk’ vervangt de ‘Beleidsnota Project grondgebruik, verkoop en verhuur van openbaar groen’ én de ‘Beleidsregels handhaving eigendomsrecht bij onrechtmatig gebruik gemeente grond 2019’.



UITVOERINGSKADER SNIPPERGROEN

3

Dit hoofdstuk schetst een kader dat de basis legt voor een nog op te stellen plan van aanpak. Het schetst ook kaders voor inwoners die uit eigen beweging een aanvraag indienen om een strook snippergroen te kopen of te huren, mits snippergroen als uitgeefbaar aangemerkt kan worden. Om te voorkomen dat de term snippergroen een eigen leven gaat leiden, begint dit hoofdstuk met een duidelijke definiëring. Daarna volgt een puntsgewijze opsomming van de criteria, waaraan getoetst wordt of een strook gemeentegrond daadwerkelijk als uitgeefbaar snippergroen beoordeeld kan worden. Mocht hier sprake van zijn, dan leidt dit doorgaans tot een koop- of huurovereenkomst. Verjaring of teruggave aan de gemeente behoren echter ook tot de mogelijke uitkomsten. Hierover meer in hoofdstuk 3.3.

3.1. Wat is snippergroen?

Om de term snippergroen te kunnen duiden is het van belang wat er onder de verzamelnaam snippergroen wordt verstaan. Snippergroen zijn kleine stroken openbaar groen, met een oppervlakte van maximaal 100 m2, met of zonder belangrijke functie, direct grenzend aan een perceel van een andere eigenaar (inwoner). De belangrijke functie kan bijvoorbeeld zijn dat het deel uitmaakt van de hoofd- of wijkgroenstructuur, maar het kan ook gaan om een verkeersgeleiding zoals energie of data. Om te bepalen of snippergroen uitgeefbaar is, zal per situatie een afweging moeten plaatsvinden op basis van de uitgiftekaart en de opgestelde criteria.

Andere vormen van grondgebruik

Tijdens de inventarisatie zijn er ook andere vormen van grondgebruik geconstateerd welke in het verleden zijn toegepast en niet onder dit beleid vallen:

- Adoptiegroen: dit betreft openbaar groen op gemeentegrond dat door omwonenden wordt beheerd en openbaar toegankelijk blijft. Hiervoor wordt een bruikleenconstructie met één of een combinatie van meerdere bewoners toegepast, zodat dit gebruik geregistreerd is.
- Moestuinen: tuinen waar groenten of fruit worden gekweekt voor eigen gebruik. De gemeentelijke voorkeur gaat uit naar de verhuur aan een overkoepelende vereniging. Vanuit het verleden zijn er nog particulieren die een moestuin rechtstreeks van de gemeente huren. Indien de huur door deze particulier eindigt, zal deze worden aangeboden aan de lokale vereniging om deze grond erbij te huren. Indien de moestuin aan de definitie van snippergroen voldoet, gaat het niet om een moestuin.
- Paden door openbaar groen: soms leggen inwoners een pad aan door het openbaar groen, om zo bijvoorbeeld een zij- of achteringang te maken naar de eigen tuin. Deze situatie valt niet onder snippergroen, maar kan de gemeente op grond van de APV publiekrechtelijk aanpakken.
- Openbaar gebied op particuliere grond: soms blijkt dat een weg (waaronder bijvoorbeeld ook een stoep wordt verstaan) gedeeltelijk op particuliere grond ligt. Na verloop van 10 jaar, als de gemeente het onderhoud heeft uitgevoerd, is deze weg openbaar geworden. De eigenaar van de gronden kan beperkt worden in de bevoegdheden als het gebied wordt aangemerkt als openbare bestemming, zoals een weg, stoep of sloot. Deze situatie wordt geregeld in de Wegenwet.

3.2. Criteria snippergroen

Zoals in de voorgaande paragraaf aangegeven zal per situatie een afweging plaatsvinden om te beoordelen of snippergroen wel of niet uitgeefbaar is. Een afweging die gemaakt wordt aan de hand van de ‘Uitgiftekaart snippergroen bebouwde kom Winterswijk’ en een aantal criteria. Denk aan criteria als: de grond mag geen structuur, functioneel of beeldbepalend groen zijn, de verkeersveiligheid mag niet in het geding zijn en de eventuele aanwezigheid van kabels, leidingen en nutsvoorzieningen. Verkoop mag ook niet leiden tot ongewenste situaties. Dit betekent dat de gemeente, middels een kwalitatieve verplichting of kettingbeding, voorwaarden kan opnemen in een koopovereenkomst over het gebruik van de grond.

Voorbeeld:
De gemeente Winterswijk gaat aan de slag met klimaatadaptatie. Daartoe is op 22 september 2022 het ‘Beleidsprogramma en de Uitvoeringsagenda klimaatadaptatie Winterswijk (2022-2027)’ vastgesteld. Winterswijk kiest voor een proactieve aanpak. In de openbare ruimte, maar ook samen met onze inwoners op particulier terrein. Zo is tijdens de ‘Groene Tuin Actie’ 1235 m2 verharding verwijderd en daarvoor in de plaats groen aangelegd. Groen speelt een belangrijke rol bij klimaatadaptatie. Groen vermindert de kans op wateroverlast, geeft verkoeling, levert een bijdrage aan de biodiversiteit en heeft een positief effect op gezondheid en welzijn. Vanuit dit oogpunt zou in nieuwe situaties (aanvragen koop of huur) een voorwaarde opgenomen kunnen worden, die bepaalt dat slechts een bepaald percentage van het grondoppervlak verhard mag worden.

Zowel de uitgiftekaart als een uitgebreide omschrijving van alle criteria zijn als bijlagen aan dit stuk toegevoegd.

3.3. Eigendomssituatie op orde

Door het verkopen, verhuren, of terugnemen van groenstroken, dan wel door het registreren van verkregen eigendom door verjaring, wordt de eigendomssituatie binnen de gemeente op orde gebracht. Het biedt duidelijkheid over eigendomsgrenzen, waar zowel gemeente als inwoner bij gebaat is.

Verkoop

In geval een strook snippergroen, bij een aanvraag tot aankoop of bij oneigenlijk gebruik, als uitgeefbaar wordt aangemerkt dan kan worden overgegaan tot verkoop respectievelijk legalisering door verkoop in de vorm van een koopovereenkomst. Voor de gemeente Winterswijk geniet verkoop de voorkeur. Met name vanwege een vermindering van de beheersmatige- en administratieve last. Tegelijkertijd levert koop voor de bewoner veelal een waardevermeerdering op van de totale onroerende zaak.

Verhuur

In geval een strook snippergroen, bij een aanvraag tot huur of bij oneigenlijk gebruik, als uitgeefbaar wordt aangemerkt dan kan worden overgegaan tot huur respectievelijk legalisering door verhuur in de vorm van een huurovereenkomst. Verhuur blijft mogelijk, maar dat neemt niet weg dat verkoop de voorkeur heeft. Dit omdat de beheer- en administratiekosten veelal niet in verhouding staan tot de opbrengsten uit verhuur. Daarnaast kan een verhuizing van de huurder tot problemen leiden wanneer de nieuwe huurder niet wil betalen voor het gebruik van de grond maar deze wel wil blijven gebruiken.

Verjaring

Als een inwoner een stuk snippergroen oneigenlijk in gebruik heeft genomen, kan de inwoner daar soms door het verlopen van de tijd eigenaar van worden. Dit staat in het Burgerlijk wetboek en noemen we verjaring. Wanneer een inwoner denkt dat sprake is van verjaring kan de inwoner daar een beroep op doen door aan de gemeente aan te tonen dat:

- Het stuk snippergroen door de inwoner in bezit is genomen; en
- Het bezit 20 jaar of langer geleden is gestart.

<u>Wanneer is sprake van bezit?</u>

Als een inwoner het stuk snippergroen in het verleden van de gemeente heeft gehuurd of een gebruikersovereenkomst met de gemeente is aangegaan, is geen sprake van bezit. In die gevallen spreken we van houderschap. In geval van houderschap, is verjaring niet mogelijk (Interversieverbod 3:111 BW). De inwoner weet dan immers dat de grond van de gemeente is. De gemeente wijst een beroep op verjaring dan altijd af.

We spreken van bezit als uit de feitelijke omstandigheden ondubbelzinnig blijkt dat de inwoner het stuk snippergroen is gaan gebruiken alsof hij zelf de eigenaar is. Het meest sterk blijkt dit als er een schutting, hek of heg rondom het stuk snippergroen staat vanaf het moment dat de grond in bezit is genomen. Is er geen sprake van een duidelijke

erfafscheiding, dan kan toch sprake zijn van bezit. Er moeten dan verschillende uiterlijke kernmerken zijn waaruit blijkt dat het stuk snippergroen onderdeel uitmaakt van de particuliere tuin. Dit kan bijvoorbeeld een gazon zijn met een border van particuliere beplanting dat duidelijk een geheel vormt met de eigen grond. Hiervan is bijvoorbeeld geen sprake wanneer de inwoner de berm voor zijn tuin mee maait.

<u>Bewijsmateriaal</u>

De inwoner moet aan de gemeente het bewijs leveren voor zowel het onafgebroken bezit, als voor de termijn van 20 jaren. Dit kan de inwoner doen door bijvoorbeeld foto's te overleggen van de situatie nu en de situatie van 20 jaar (of langer) geleden. Indien beschikbaar neemt de gemeente ook eigen informatie mee in haar beoordeling, bijvoorbeeld beschikbare luchtfoto's. Dit kan ook gaan om informatie uit vergelijkbare situaties, bij naastgelegen buren of elders in Winterswijk. De gemeente beoordeelt met oog voor de omgeving.

<u>Beoordeling verjaring</u>

De gemeente beoordeelt de verjaring op grond van het bewijsmateriaal. Indien er geen enkele twijfel bestaat over de verjaring, dan erkent de medewerker grondgebruik namens het college de verjaring en handelt de verjaring gelijk af.
Is er twijfel of sprake is van verjaring? Dan wijst de medewerker grondgebruik de verjaring namens het college niet gelijk af, maar wordt de zaak besproken in een commissie waarin diverse geledingen van de gemeente zijn vertegenwoordigd. Dit betreft een vastgoedmedewerker, een groenbeheerder, een jurist en een stedenbouwkundige. De commissie komt eens per maand bij elkaar. De uitkomst van de bespreking krijgt de inwoner vervolgens van de medewerker grondgebruik.
Als de gemeente de verjaring erkent, dan krijgt de inwoner een bewijs van verjaring (brief). Met dit bewijs kan de inwoner naar de notaris en daarna naar het Kadaster om het stuk grond ook juridisch op naam te krijgen en in te schrijven in het Kadaster. De inwoner betaalt hiervoor alle kosten zelf.
Als de gemeente de verjaring niet erkent en de inwoner is het daar niet mee eens, dan kan de inwoner naar de rechter om een beroep op verjaring te doen. Dit is een privaatrechtelijke rechtsgang. Er is geen mogelijkheid om bezwaar te maken bij de gemeente.

<u>Onrechtmatig handelen en schadevergoeding</u>

Uit jurisprudentie blijkt dat bij verjaring van oneigenlijk in gebruik genomen grond sprake kan zijn van onrechtmatig handelen van de inwoner jegens de gemeente. De gemeente heeft dan recht op een schadevergoeding van de inwoner. Deze schadevergoeding kan bestaan uit een geldbedrag, maar bijvoorbeeld ook uit het terug moeten leveren van de oneigenlijk in gebruik genomen grond aan de gemeente.

<u>Teruggave aan de gemeente</u>

Indien de bewoner geen interesse heeft in de aankoop van snippergroen of het snippergroen niet kan aankopen omdat deze niet uitgeefbaar is, dan dient de bewoner de

grond terug te geven aan de gemeente. Met de bewoner worden persoonlijke afspraken gemaakt over het teruggeven van de grond.

Bijzondere situaties

Bij de aanpak van oneigenlijk gebruik en/of de verkoop van snippergroen kunnen zich bijzondere situaties voordoen. In schrijnende gevallen kan afgeweken worden van het beleid en indien wenselijk gekozen worden voor een passende oplossing. In het besluit om af te wijken van het beleid moet goed worden gemotiveerd waarom wordt afgeweken en waarom voor een bepaalde oplossing wordt gekozen.



4 FINANCIËN

Inwoners van de gemeente Winterswijk kunnen een uitgeefbare strook snippergroen kopen of huren. Omdat het de voorkeur heeft om snippergroen te verkopen, wordt dit hoofdstuk begonnen met de verkoopprijzen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwe kopers en bestaande huurders, die willen kopen. Daarna zal er ingegaan worden op de verhuur van snippergroen. Ook hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande huurders.

4.1. Verkoop

In 2019 is de koopprijs ten tijde van het pilotproject vastgesteld op €75,- per m2. Na afloop van het pilotproject zou de verkoopprijs verhoogd worden naar een marktconforme prijs, minimaal €90,- per m2. Als we de lijn van het gekozen scenario (een actieve aanpak) volgen, dan wordt voorgesteld deze afspraak te handhaven. Dit biedt bewoners gedurende het project de mogelijkheid om aankoop van snippergroen tegen een aantrekkelijk tarief én op correcte wijze te regelen met de gemeente. Aangrenzende gemeenten, Aalten en Oost Gelre, hanteren overigens en gemiddeld tarief van €87,50 per m2 voor aankoop van snippergroen.

Korting bij verkoop

Als bestaande huurders willen kopen, kunnen zij 10% korting krijgen op de verkoopprijs als zij voldoen aan de voorwaarde dat zij minimaal 3 jaar het perceel hebben gehuurd en de huur betaald hebben.

Bijkomende kosten

Bij de verkoop van grond worden bijkomende kosten gemaakt, welke niet worden meegerekend in de verkoopprijs. Deze kosten komen voor rekening van de koper en deze bestaan onder andere uit de volgende kosten:

- Onderzoekskosten
- Notariskosten (notaris is voor keuze van de koper)
- Overdrachtsbelasting
- Kosten van inschrijving van het perceel in het Kadaster
- Eventuele meetkosten van het Kadaster voor toewijzen nieuwe grenzen
- Eventuele kosten voor het vestigen van zakelijke recht

- Bijdrage in de kosten voor het opstellen van een zogeheten ‘veegplan’ om de bestemming van groen of verkeersbestemming aan te passen naar wonen. Hiervoor komt een aanvulling in de legesverordening.

Indien de verkoopprijs onder de €5.000,- blijft, is er een lager kadastraal tarief van toepassing.

4.2. Huur

De huurprijs van snippergroen moet in een redelijke verhouding staan tot de verkoopprijs. Als dit niet het geval is zal de animo om te kopen afnemen en zullen bewoners sneller geneigd zijn gemeentegrond te gaan huren, wat niet strookt met de voorkeur voor verkoop.

Om te bepalen wat een redelijke verhouding hiervoor is, heeft er onderzoek plaats gevonden naar de landelijke verhoudingen. Gemiddeld ligt de verhuurprijs tussen 7% tot 10% van de verkoopprijs. Voor nieuw af te sluiten huurovereenkomsten hanteert de gemeente Winterswijk het volgende als uitgangspunt:
Gelet op de gehanteerde percentages bij omliggende gemeenten is ervoor gekozen om 7% van de reguliere verkoopprijs van €90,- per m2 als nieuwe huurprijs te hanteren, oftewel €6,30 per m2. Wel zal gemeente Winterswijk een minimum hanteren van €75,- per jaar in verband met de dekking van de gemaakte beheer- en administratiekosten.

Ingroeiregeling bestaande huurders
Op dit moment betaalt niet elke huurder dezelfde huurprijs voor snippergroen. De gemeente vindt vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid, dat alle huurders van snippergroen dezelfde huurprijs moeten betalen. Aan bestaande huurders zal daarom een aanbod worden voorgelegd om de oude huurovereenkomst om te zetten naar een nieuwe huurovereenkomst met de nieuwe huurprijzen.
Dit aanbod bestaat uit een zogenoemde ingroeiregeling. Dit houdt in dat de huurprijzen in 2 tussenstappen verhoogd zullen worden van de huidige huurprijs naar de nieuwe huurprijs. De regeling is bedoeld om de overgang te verzachten.

Indexatie huurprijzen
Er zal tot het einde van het initiële project niet ge ndexeerd worden op deze huurprijzen, zodat iedere huurder uiteindelijk dezelfde huurprijs gaat betalen. Pas na afronding van het project zullen de huren in de huurovereenkomsten ge ndexeerd worden. Wanneer hiermee gestart wordt, zullen de huurders hierover ge nformeerd worden.



5 INGANG NIEUW BELEID

Na publicatie van het collegebesluit tot vaststelling van het nieuwe beleidsdocument ‘Nota snippergroen gemeente Winterswijk’ treedt deze in werking. Vanaf dat moment gelden ook de nieuwe tarieven uit dit beleidsdocument. Hoewel een plan van aanpak volgt na vaststelling van deze nota, zullen alle liggende aanvragen getoetst worden overeenkomstig de inhoud van dit document.