voorstel

Zwolle

Informatienota voor de raad

Datum 3 oktober 2023

Onderwerp	Aanpak oneigenlijk grondgebruik
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder A. Spaans

Informant L. Horst
Afdeling Wijk en Beheermanagement
Telefoon -
Email l.horst@zwolle.nl

Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. de resultaten van de inventarisatie en de aanpak van oneigenlijk grondgebruik.

Datum 3 oktober 2023

Toelichting op het voorstel

Inleiding
De gemeente Zwolle staat voor grote opgaven, zoals de woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie en mobiliteit. Deze opgaven moeten allemaal worden ingepast in de (schaarse) ruimte. Daarvoor is het van belang dat de gemeente de openbare ruimte in eigen bezit heeft en houdt. Dat is nu niet overal het geval.
De openbare gemeentelijke gronden hebben als doel de stad vitaal en leefbaar te houden. Het betreft vaak openbare groene ruimte die bij de tuin wordt betrokken. Dit leidt tot:

- Minder groen in de stad, met negatieve effecten op de leefbaarheid, gezondheid, klimaat en biodiversiteit;
- Vernietiging van groene kapitaalgoederen (struiken, bermen en zelfs bomen worden soms gekapt);
- Stedenbouwkundige veranderingen van straatprofielen;
- Conflicten in de (toekomstige) ondergrond, omdat er kabels, leidingen en/of rioleringen liggen;
- Conflicten met toekomstige aanpassingen of uitbreidingen in de openbare ruimte, zoals aanleggen van voet- en fietspaden.

Door het oneigenlijk grondgebruik oogluikend toe te staan, zal het probleem naar de toekomst toe al maar groter worden, zo is de ervaring. Niet alleen bij de gemeente Zwolle, maar ook bij andere gemeenten. Veel gemeenten hebben het oneigenlijk grondgebruik al aangepakt of zijn hier nu mee bezig. Zwolle wil ook de stap zetten om het oneigenlijk grondgebruik aan te pakken. Op 11 mei 2023 heeft de raad de vooraankondiging van het onderzoek ontvangen. Vervolgens is de gemeenteraad op 26 september 2023 via een technische briefing geïnformeerd.

Beoogd effect
Met de aanpak van het oneigenlijk grondgebruik wordt rechtsgelijkheid tussen inwoners bevorderd. Bovendien behoudt de gemeente openbare gronden, zodat daar de opgaven uit het coalitieakkoord en de omgevingsvisie uitgevoerd kunnen worden.

Argumenten

1.1 Omvang van het oneigenlijk gebruik is inzichtelijk gemaakt
Uit de inventarisatie zijn 2.480 situaties naar voren gekomen. Situaties waarbij het gaat om minder dan vijf vierkante meter, of minder dan een strekkende meter, worden gezien als kleine afwijking. Deze kleine afwijkingen zijn wel in kaart gebracht, maar blijven bij de aanpak buiten beschouwing. Na aftrek van die gevallen blijven er 1.912 situaties over, waarvan het in 1.565 situaties gaat om het gebruiken van grond als siertuin. Daarnaast zijn er 54 gevallen waarin grond gebruikt wordt als parkeerplaats, 47 situaties voor agrarische doeleinden, 18 als opslagterrein, 26 als steiger en 13 als uitrit. Verder zijn 189 situaties geclassificeerd als ‘overig’. Dit zijn situaties waarbij het niet helemaal duidelijk is waar het voor gebruikt wordt, bijvoorbeeld in of bij een bos. Ook vallen hier situaties onder rondom woonboten, woonwagens en moestuinen.
Alle situaties van oneigenlijk grondgebruik samen hebben een oppervlakte van 255.324 vierkante meter. Na aftrek van de situaties die als kleine afwijking zijn bestempeld blijft hier nog 251.458 vierkante meter (ruim 50 voetbalvelden) van over.

2.1 Verplicht vanwege gemeentewet en wenselijk vanwege rechtsgelijkheid en de opgaven
Artikel 160, lid 3 van de gemeentewet verplicht het college om alles te doen wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit. Vanuit het rechtsgelijkheidsprincipe is aanpak ook van belang. Alle inwoners dienen gelijk behandeld te worden. Het zou niet uit te leggen zijn als de ene bewoner gemeentegrond kan gebruiken zonder hier afspraken over te maken, maar als diens buurman een aanvraag indient het niet mogelijk is.
In het coalitieakkoord en de omgevingsvisie staan veel opgaven in de buitenruimte, zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, hittestressvermindering, biodiversiteitsbevordering en mobiliteit. Om aan deze opgaven te kunnen voldoen is de (schaarse) openbare ruimte hard nodig. Daarom is het belangrijk dat de gemeente daadwerkelijk toegang heeft en houdt tot al haar gronden. Daarom starten we met de wijken waar op korte termijn aan grote opgaven wordt gewerkt, zoals Assendorp, Diezerpoort, Berkum en Holtenbroek. Bij de aanpak van het oneigenlijk grondgebruik wordt maatwerk geleverd. Per casus wordt bekeken of de grond kan worden verkocht, verhuurd, of de grond moet worden teruggegeven of dat er sprake is van verjaring.

2.2 Extern onderzoek adviseert om oneigenlijk grondgebruik aan te pakken
Een extern deskundig bureau heeft onderzoek gedaan naar de best passende aanpak voor gemeente Zwolle. Zij hebben een plan opgesteld bestaande uit drie fases: de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de afrondende fase. De voorbereidingsfase bestaat uit alle zaken die dienen te gebeuren voordat er aan de uitvoering kan worden begonnen. Hierin wordt het beleid geformuleerd en de communicatiestrategie concreet gemaakt. Vervolgens kan de uitvoering beginnen. Hierbij wordt een wijkgerichte aanpak voorgesteld. Bewoners worden per brief aangeschreven. Daarin worden de mogelijkheden benoemd en met de bewoner toegewerkt naar een formalisatie. Hierna wordt het afgerond door het dossier te archiveren.

Risico’s
De aanpak heeft risico’s ten aanzien van bewoners die het niet eens zijn met de aanpak van de gemeente Zwolle. De bewoners kunnen het gevoel hebben persoonlijk benadeeld te worden, omdat zij eerder gronden gebruikten en hier nu op wordt ingegrepen. Daar tegenover staat dat andere bewoners uit de gemeente de aanpak wel steunen. Dit blijkt uit ervaringen bij andere gemeenten. Een gericht communicatieplan en regelmatig en consequent communiceren (vooraf en tijdens) is daarbij van belang, evenals het hebben van een vast aanspreekpunt voor alle vragen van bewoners.
De aanpak is nieuw voor gemeente Zwolle. Een ervaren partij zal gemeente Zwolle helpen met aanpak en uitvoering. Daarmee worden de eerder genoemde risico’s geminimaliseerd.
De aanpak kan leiden tot juridische procedures om de gronden terug te krijgen. Uit ervaringen bij andere gemeenten blijkt dat een persoonlijke aanpak veel weerstand wegneemt. Deze persoonlijke aanpak zetten wij in Zwolle ook in.

Financiën
Het onderzoek naar de omvang en advies ten aanzien van de aanpak van het oneigenlijk grondgebruik is gedekt uit reguliere middelen. Het externe bureau heeft, naast een inventarisatie en een plan van aanpak, ook een kosten-batenanalyse opgesteld. De voorgestelde aanpak is kostendekkend. De beoogde aanpak kost tussen de €1.100.000 en €1.400.000 om het oneigenlijk grondgebruik niet langer in stand te houden. Met de verkoop van grond levert de aanpak ook geld op, namelijk tussen de €800.000 en €2.000.000, waarbij de verwachting is dat de opbrengsten eerder aan de bovenkant van

de bandbreedte zitten. Daardoor kan de aanpak van het oneigenlijk grondgebruik kostendekkend worden uitgevoerd, waarbij de kosten wel voor de baten uitgaan.

Deze cijfers zijn gebaseerd op ervaringen van het externe bureau bij meer dan 40 gemeenten. Bij deze berekening wordt ervanuit gegaan dat 70 procent van het oneigenlijk grondgebruik voor verkoop in aanmerking komt.

De aanpak vraagt om een meerjarige investering. Hiervoor is nog geen dekking. De afweging hiervoor dient plaats te vinden bij de begrotingsbehandeling van 2024. Deze kosten worden veelal in hetzelfde jaar gedekt vanuit de opbrengsten door verkoop en verhuur van de gronden.

Jaar	**Uitgaven**	**Opbrengsten minimaal**	**Opbrengsten minimaal verwacht**	**Opbrengsten maximaal**
2024	€300.000	€150.000	€300.000	€400.000
2025	€300.000	€250.000	€400.000	€600.000
2026	€300.000	€250.000	€400.000	€600.000
2027	€200.000	€150.000	€300.000	€400.000
	€1.100.000	**€800.000**	**€1.400.000**	**€2.000.000**

Niet alleen tijdens het project, maar ook na afloop, is het van belang het grondgebruik structureel op orde te houden. Hiervoor is een structurele inzet voor nodig. Deze kosten en opbrengsten zijn op een later moment te berekenen.

Communicatie
Bij meerdere gemeenten die een project hebben lopen voor de aanpak van oneigenlijk grondgebruik, of die dit in het verleden hebben gedaan, zijn ervaringen opgehaald. Hieruit blijkt dat een gerichte communicatie cruciaal is voor het slagen van de aanpak van het oneigenlijk grondgebruik. Denk hierbij niet alleen aan het onder de aandacht brengen van het project via de website en sociale media van de gemeente, maar belangrijker nog, de persoonlijke benadering naar bewoners en vertegenwoordigers van organisaties die grond oneigenlijk in gebruik hebben. Zo is er ruimte om de situatie ter plekke te bekijken en het gesprek aan te gaan.
Een strategisch communicatieadviseur van de gemeente denkt mee in de aanpak en stelt een passend communicatieplan op. Er is een communicatiestrategie opgesteld met een planning met de volgorde van activiteiten, een persbericht en de inspanningen op communicatie zijn inzichtelijk gemaakt.
Daarnaast is er een *message house* opgesteld. Met een *message house* wordt de communicatieboodschap in beeld gebracht. Het dak is de hoofdboodschap die wordt gecommuniceerd (niet woordelijk maar in de strekking) en dit dak rust op pijlers, deelboodschappen, waarmee de communicatie hoofdboodschap wordt uitgewerkt. De pijlers zijn antwoordlijnen die de belangrijkste vragen volgend uit de hoofdboodschap uitwerken.

Vervolg
De gemeenteraad wordt actief meegenomen in de aanpak. De gemeenteraad wordt geïnformeerd over het herziene beleid op basis waarvan groen- en restgronden wel of niet verkocht kunnen worden. Voor aanvang van het project ontvangen de raadsleden een briefing met detailinformatie.

Datum 3 oktober 2023

Openbaarheid
Openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer