Evaluatie Aanpak van oneigenlijk grondgebruik

Aanleiding
In Weert is er op diverse locaties sprake van gebruik van gemeentegrond. Het meest bekende voorbeeld is dat men gemeentegrond betrekt bij de particuliere tuin of perceel en het ook als zodanig inricht. Daarnaast kan er bijvoorbeeld sprake zijn van het gebruik van gemeentegrond als parkeerplaats, uitweg of landbouwgrond.

In 2019 heeft het college opdracht gegeven te starten met de Aanpak Oneigenlijk grondgebruik. Dit met het doel om de eigendomsverhoudingen ten aanzien van gronden binnen de gemeente te regelen door over te gaan tot legalisering of handhaving. Daarnaast wil het college het verlies van gemeentelijk eigendom door verjaring voorkomen en bewustzijn van het oneigenlijk grondgebruik creëren.

Het DT heeft vervolgens kaders gegeven voor de Aanpak oneigenlijk grondgebruik. Er is besloten om niet te kiezen voor een projectmatige aanpak en om zonder projectbudget te werken. Hierdoor is de uitvoering ingepast in de eigen organisatie en moeten de inkomsten de kosten dekken. Het streven om binnen vier jaar alle gevallen af te handelen is hiermee losgelaten. Middels een evaluatie moet worden beoordeeld of de gewenste periode van vier jaar haalbaar is.

De afgelopen periode heeft een evaluatie over het eerste jaar, juli 2020 tot en met juni 2021, plaatsgevonden.

1 Gefaseerde aanpak
De Aanpak van oneigenlijk grondgebruik vindt gefaseerd plaats met inzet van tijd en kennis van medewerkers binnen de eigen organisatie. Dit om de geconstateerde gevallen met zorg te behandelen en zoveel mogelijk binnen het beleid passend maatwerk te kunnen leveren. De gefaseerde aanpak bestaat in de basis uit een wijkgerichte aanpak. Hierbij wordt een volledige wijk geïnventariseerd en beoordeeld op oneigenlijk grondgebruik. Op basis hiervan worden de gevallen/straten gekozen die met prioriteit worden behandeld. Waar nodig worden echter ook individuele gevallen buiten de in behandeling zijnde wijk(en) behandeld. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan verzoeken van grondgebruikers tot koop of huur na oneigenlijk grondgebruik.

Daarnaast wordt er zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij ruimtelijke ontwikkelingen, projecten en (infrastructurele) werkzaamheden in Weert. Zo kan bij herinrichting tevens de eventuele nieuwe situatie worden meegenomen.

De inventarisatie is volledig opnieuw uitgevoerd, omdat de inventarisatie van Adviesbureau Eiffel uit 2015 niet meer volledig en actueel is.

2 Werkgroepen
Er zijn drie werkgroepen opgesteld. Hieronder zijn deze werkgroepen in het te doorlopen proces schematisch weergegeven. Deze opzet van de werkgroepen biedt de mogelijkheid om meerdere processen parallel aan elkaar te kunnen doorlopen.

3 Globaal overzicht verloop eerste jaar

	Jan – juni 2020	Juli 2020	Aug 2020	Sept 2020	Okt 2020	Nov 2020	Dec 2020	Jan 2021	Feb 2021	Maart 2021	Mei 2021	Juni 2021	Juli 2021
Voorbereiding administratie													
Onderzoek inrichting projectmatige opzet en opstellen projectplan													
Besluit afzien projectmatige opzet, alles valt onder reguliere werkzaamheden													
Behandeling individuele gevallen													
Systematische inventarisatie straten													
Systematische beoordeling gevonden locaties en bepalen prioriteiten													
Behandelen beroep op verjaring													
Verzending brieven gericht aan grondgebruikers													
Legalisering, toezicht en handhaving													

4. Verloop samenwerking ruimtelijk domein

Binnen de Aanpak van oneigenlijk grondgebruik werken de afdeling Openbaar Gebied, Ruimte & Economie en Vergunningen, Toezicht en Handhaving nauw met elkaar samen. Ter bevordering van een goede samenwerking tussen de afdelingen binnen het ruimtelijk domein is de Aanpak van oneigenlijk grondgebruik aangewezen als pilot en zijn er diverse bijeenkomsten ingezet, zoals intervisie en teamcanvas. Het doel hiervan is het belang van de aanpak breed binnen de organisatie te laten landen en de onderlinge samenwerking binnen het ruimtelijk domein in zijn algemeenheid te bevorderen. Dit om samen resultaten te kunnen behalen. Ook de leidinggevenden van de afdelingen zijn hierbij betrokken om inzicht te verkrijgen in de wijze van samenwerken en welke verbeteringen hierin kunnen worden aangebracht.

De betrokken medewerkers geven onderstaande positieve punten en punten ter verbetering.

Positieve punten

- Gezamenlijk structureel overleg.
- Aanpak problemen.
- Open gesprek en cultuur.
- Meedenken.
- Goede discussies/overleggen op basis van argumenten.
- Goede voorbereiding.
- Openstaan voor argumenten van anderen.
- Samen zoeken naar een oplossing.
- Zien dat we elkaar nodig hebben.
- Elkaar de ruimte geven.

Verbeterpunten	*Aanbeveling*
• Houden aan gegeven adviezen (niet terugkomen op).	• Opstellen besluitenlijst na afloop van overleg en iedereen hierop een akkoord laten geven.
• Bereikbaarheid en terugkoppeling.	• Onderlinge afspraken maken, agenda's actueel houden, geen dubbele afspraken plannen en elkaar hierop aanspreken.
• Aanwezigheid bij overleg, tijdige afmelding en beschikbaarheid / prioriteiten stellen in agenda.	• Onderlinge afspraken maken en elkaar hierop aanspreken.
• Alle benodigde medewerkers in de achterban van betrokken afdelingen en van Projecten erbij betrekken / elkaar weten te vinden.	• Elkaar bewust maken van bredere context en je daarvoor verantwoordelijk voelen. Projectleiders uitnodigen voor overleg werkgroep 'Advisering'.
• Zicht houden op andere belangen, niet alleen eigen belang van functie of afdeling / flexibelere opstelling.	• Elkaar bewust maken van bredere context om samen tot een oplossing te komen.
• Tijdige signalering en communicatie van het voornemen tot een project / infrastructurele werkzaamheden / ruimtelijke ontwikkelingen.	• Onderlinge afspraken maken en de inventarisatie en beoordeling van oneigenlijk grondgebruik opnemen als onderdeel van de projectopdracht.
• Sneller tot gezamenlijke adviezen komen en minder onderlinge discussie.	• Opnemen voorwaarden en beslisschema in beleid en elkaar bewust maken van bredere context.
• Verbinding tussen de werkgroepen en de behaalde (tussen)resultaten.	• Invoeren van een periodieke nieuwsbrief en bijwonen gezamenlijke bijeenkomsten.

5 Verloop proces

In onderdeel 2 is het te doorlopen proces schematisch op hoofdlijnen weergegeven. Het eerste jaar kenmerkt zich met name door het inrichten van de werkwijze, verzamelen en vastleggen van de informatie van de verschillende gevallen en het beoordelen en behandelen van de eerste casussen.

De betrokken medewerkers geven onderstaande positieve punten en punten ter verbetering.

Positieve punten

- Processen verlopen parallel aan elkaar.
- Goede doorstroom van geconstateerde gevallen tussen de werkgroepen.
- Grondgebruikers die geïnteresseerd zijn in aanbod van gemeente.
- Structureel overleg werkgroepen.

Verbeterpunten	*Aanbeveling*
• Een minder foutgevoelig en tijdrovend systeem voor verwerking van gegevens (nu Excel bestanden).	• Onderzoek naar vervangend of aanvullend systeem, bijvoorbeeld Axxerion en Djuma. Kritisch blijven op benodigde gegevens.
• Alleen probleemgevallen bespreken in werkgroep 'Advisering'.	• Opnemen voorwaarden en beslisschema in beleid.
• Afhankelijkheid van meerdere disciplines en terugkomen op eerder gegeven advies.	• Opnemen voorwaarden en beslisschema in beleid.
• Snelheid beantwoorden vragen burger.	• Opnemen voorwaarden en beslisschema in beleid, aanpassen Grondprijsbrief.
• Tijdige signalering en communicatie van het voornemen tot een project / infrastructurele werkzaamheden / ruimtelijke ontwikkelingen.	• Onderlinge afspraken maken en de inventarisatie en beoordeling van oneigenlijk grondgebruik opnemen als onderdeel van de projectopdracht.
• Communicatie met grondgebruiker.	• Herzien communicatietraject (zie onderdeel 6).
• Beschikbare tijd deelnemers werkgroepen.	• Onderlinge afspraken maken over beschikbare dagdelen.
• Coördinator neemt meer werkzaamheden op zich dan nodig is.	• Werkzaamheden laten bij collega ondanks te weinig beschikbare tijd.

6 Communicatie met grondgebruiker

De gemeente benadert de grondgebruiker middels een brief, waarmee de gemeente een aanbod tot koop of huur doet of verzoekt de grond te ontruimen en weer ter vrije beschikking te stellen. In sommige gevallen volgt er een persoonlijk gesprek met de grondgebruiker. Wanneer er tevens sprake is van gebruik of bebouwing in strijd met het bestemmingsplan, kan ook bestuursrechtelijke handhaving aan de orde zijn.

De reactie van de grondgebruiker is steeds moeilijk te voorspellen. In sommige gevallen reageert de grondgebruiker positief op het gedane aanbod en kan er tot verhuur of verkoop worden overgegaan. De communicatie verloopt echter regelmatig langdurig en moeizaam. Hierbij kan worden gedacht aan het direct aankondigen van een beroep op verjaring en in onderhandeling willen treden omtrent voorwaarden en de verkoopprijs/verhuurprijs.

In de afgelopen periode is het communicatietraject opnieuw beoordeeld. In de komende periode wordt voorafgaand aan eerder genoemde brief een aankondigende brief verzonden, waarin wordt aangegeven dat de gemeente de woonomgeving van de betreffende geadresseerde in onderzoek heeft. In deze brief wordt ook verwezen naar de pagina over grondgebruik op de gemeentelijke website. Dit met het doel om al in contact met elkaar te kunnen treden en het risico op weerstand bij de tweede brief te verminderen. Deze werkwijze kan leiden tot meer benodigde inzet van betrokken medewerkers in de werkgroep 'Legalisering, toezicht & handhaving'.

7 Aantallen

	Aantal
Geïnventariseerde straten*	161
Geconstateerde gevallen gebruik zonder toestemming**	384
Beoordeelde gevallen zonder toestemming	134
Opgeloste gevallen door middel van verkoop	13
Lopende gesprekken over verkoop	10
Opgeloste gevallen door middel van verhuur	3
Lopende gesprekken over verhuur	9
In behandeling zijnde beroep op verjaring	13
Afgewezen beroep op verjaring	1
Geslaagd beroep op verjaring	1
Handhaving lopend	1
Handhaving afgerond	0

* Zie bijlage voor een verbeelding van de geïnventariseerde straten
**Dit betreft een eerste indicatie. Na beoordeling van de gevallen kan dit aantal lager worden.

8 Inzet middelen

De kosten, opbrengsten en resultaten zijn afhankelijk van de mogelijkheid tot het regelen van de individuele situaties, het draagvlak en de medewerking van de huidige gebruikers en de eventuele noodzaak tot gerechtelijke procedures.

Er is geen projectbudget en extra capaciteit beschikbaar. In de aanpak wordt waar mogelijk overgegaan tot verkoop of verhuur van de in gebruik genomen grond. In de begroting wordt daarom uitgegaan van budgettaire neutraliteit (kosten en opbrengsten gelijk aan elkaar).

Grondverkoop en het generen van inkomsten is echter niet het doel. Het gaat om het nakomen van de verplichting van het college van B&W op grond van artikel 160 lid 3 Gemeentewet. Dit kan betekenen dat grond weer in onderhoud van de gemeente komt.

8.1 Geld

Hieronder is een overzicht weergegeven van de kosten en inkomsten vanaf 1 juli 2020 tot 1 juli 2021.

Inkomsten 2020	**Bedrag**	**Uitgaven 2020**	**Bedrag**
Verkoop	€ 17.093,25	ECGeo, Kadaster & notaris	€ 891,00
Verhuur	X	Diensten en specifieke deskundigen	X
		Ambtelijke kosten	€ 33.572,07

Inkomsten 2021	**Bedrag**	**Uitgaven 2021**	**Bedrag**
Verkoop	€ 101.030,30	ECGeo, Kadaster & notaris	€ 8.529,76
Verhuur	€ 1.453,00	Diensten en specifieke deskundigen	€ 6343,64
		Ambtelijke kosten	€ 33.078,70

Aanvankelijk was het de bedoeling om de kosten van herinrichting van de grond door afdeling Openbaar Gebied en de kosten van ECGeo, bijvoorbeeld voor het inmeten van de perceelsgrenzen, te verhalen op de grondgebruiker. De achterliggende gedachte hiervan is dat de grondgebruiker zonder toestemming van de gemeente grond gebruikt en daarom ook de kosten die hieruit voortvloeien op zich dient te nemen. In veel gevallen weet de grondgebruiker echter niet dat er sprake is van gebruik van gemeentegrond. Bovendien benadert de gemeente de grondgebruiker op eigen initiatief om tot een oplossing te komen. Verhaal van kosten vindt dan steeds plaats in te onderscheiden situaties met ieder een eigen kader. Dit levert naar verwachting weerstand op.

Het advies is daarom om deze kosten als gemeente voor eigen rekening te nemen. De kosten van het ontruimen van de grond komen wel voor rekening van de grondgebruiker. Met de kosten van

herinrichting en ECGeo is echter nog geen rekening gehouden en deze zijn om dan ook nergens begroot. In het kader van budgettaire neutraliteit is het de bedoeling dat de kosten worden gedekt door de inkomsten. Het is de verwachting dat de inkomsten niet alle kosten van herinrichting kunnen dekken. Zo leveren de situaties waarin herinrichting aan de orde is bijvoorbeeld al geen inkomsten op. Het is aan te bevelen hiervoor separaat budget beschikbaar te stellen.

8.2 Organisatie
De medewerkers binnen de werkgroepen voeren de werkzaamheden uit naast hun eigen bestaande werkzaamheden. Bij aanvang van de Aanpak van oneigenlijk grondgebruik is bepaald dat het geen project betreft en dat de uitvoering ervan binnen de huidige bestaande capaciteit (met uitzondering van de betrokken jurist/coördinator) en zonder extra budget plaatsvindt.

Dit heeft echter gevolgen voor de doorlooptijd en de hoeveelheid gevallen die binnen een bepaalde termijn kunnen worden afgehandeld. Er zijn namelijk perioden waarin aan andere werkzaamheden prioriteit moet worden gegeven, waardoor er minder tot geen ruimte is voor de Aanpak van oneigenlijk grondgebruik. Bovendien heeft ieder zijn eigen rol binnen een werkgroep en kan niet zomaar een ander op die rol worden ingezet.

In het overzicht hieronder is weergegeven hoeveel tijd de betrokken medewerkers hebben geïnvesteerd. Hieruit blijkt dat het zwaartepunt in de werkgroep 'Voorbereiding' ligt. Dit zal in de komende periode gaan verschuiven naar de werkgroep 'Legalisering, toezicht en handhaving', de laatste fase in het te doorlopen proces.

Deze laatste fase vraagt veel inzet, omdat hierin het contact met de grondgebruiker plaatsvindt, overeenkomsten worden opgesteld, controles en handhaving plaatsvinden en eventuele juridische procedures worden gevoerd. De keuze voor het werken met bestaande capaciteit en de individuele beoordeling van gevallen heeft daarmee tot gevolg dat in deze fase niet te veel gevallen op hetzelfde moment kunnen worden behandeld.

Afdeling/team	Werkgroep	Aantal personen	Ingezette uren
R&E – Vastgoed	Jurist (coördinator)	1	936:00
R&E – Vastgoed	Voorbereiding	3	894:00
R&E – Vastgoed	Voorbereiding Legalisering, toezicht en handhaving	2	397:00
R&E – Ruimte	Advisering	2	65:00
R&E – Planeconomie	Advisering	2	41:00
OG	Advisering	4	169:00
VTH – Juridisch	Legalisering, toezicht en handhaving	1	69:00
VTH – toezicht	Legalisering, toezicht en handhaving	1	19:00

Uit de overzichten met de aantallen en de besteedde uren volgt dat per te behandelen geval circa 14,6 uur wordt geïnvesteerd. Dit betreft slechts een indicatie. Het daadwerkelijk benodigde aantal uren kan per te behandelen geval verschillen. Vertaald naar het momenteel bekende aantal gevallen, betekent dit dat er 5760 uur, zijnde circa vier fte per jaar, nodig is om 384 gevallen te behandelen. Het aantal te behandelen gevallen wordt echter nog hoger, omdat nog niet alle straten zijn gecontroleerd en daarmee nog niet alle gevallen nu al bekend zijn. .

In het afgelopen jaar zijn er 18 gevallen volledig afgehandeld. Hiervoor hebben de betrokken medewerkers circa 262,5 uur ingezet. Gelet op het gegeven dat er in het eerste jaar veel tijd is besteed aan de inrichting van de Aanpak van oneigenlijk grondgebruik en er al veel gevallen zijn voorbereid en beoordeeld, zal de werkwijze de komende jaren efficiënter zijn en zal het aantal afgehandelde gevallen per jaar hoger zijn.

Bij de aanvang van de Aanpak van oneigenlijk grondgebruik was het uitgangspunt om binnen een doorlooptijd van vier jaar alle gevallen binnen Weert op te lossen. Er kan echter worden gesteld dat het streven niet realistisch is om onder de huidige omstandigheden en inzetbare middelen binnen deze vier jaar geheel Weert te hebben geïnventariseerd en alle geconstateerde en nog te constateren gevallen te hebben afgehandeld.

9 Conclusie

Concluderend kan worden gezegd dat onder de huidige omstandigheden en met de huidige inzetbare middelen het niet realistisch is om binnen vier jaar geheel Weert te hebben geïnventariseerd en alle reeds geconstateerde en nog te constateren gevallen te hebben afgehandeld. Met name de eerste en laatste fase van het te door lopen proces vragen veel inzet van middelen in de vorm van tijd en geld. De oorzaak hiervan ligt in een gefaseerde en wijkgerichte aanpak, die leidt tot binnen het beleid passend maatwerk en een individuele en persoonlijke benadering van de grondgebruiker. De huidige inzet van tijd en kennis is afkomstig van medewerkers binnen de eigen organisatie als gevolg van het afzien van de kwalificatie tot een project en extra budget. Een aanpassing van het communicatietraject (zie onderdeel 6) en de Beleidsregel reststroken en adoptiegroen kan leiden tot een nog hogere benodigde inzet.

Ten aanzien van het proces is het raadzaam om over te gaan tot een passend systeem voor gegevensverwerking en een aanpassing van het beleid en het communicatietraject met de grondgebruiker. Dit ter bevordering van snellere doorstroom en transparantie en ter vermindering van weerstand.

Binnen de samenwerking binnen het ruimtelijk domein dient aandacht te worden besteed aan een snellere besluitvorming, afspraken over aanwezigheid bij de overleggen en de samenwerking met de (incidenteel betrokken) medewerkers buiten de werkgroepen en Projecten.