

University of Groningen

Overheidsgrond tegen verjaring beschermen, maar op de goede manier

Hoops, Björn

Published in:
Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hoops, B. (2022). Overheidsgrond tegen verjaring beschermen, maar op de goede manier. *Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2022(6), 21-23. Artikel 61.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

61. Overheidsgrond beschermen tegen verjaring, maar op de goede manier

PROF. MR. B. (BJÖRN) HOOPS

In het onderzoeksrapport Bescherming van overheidsgrond tegen verjaring wordt voorgesteld om verjaring van overheidsgrond uit te sluiten.

Burgers nemen veelvuldig overheidsgrond in gebruik, zonder afspraken te maken met de eigenaar. Na tien of twintig jaar kan de overheid haar grond kwijtraken door verjaring. De rechter probeert dit te voorkomen, door een kromme interpretatie van de wet. In het onderzoeksrapport Bescherming van overheidsgrond tegen verjaring stel ik voor om een duidelijke regel in te voeren die geschillen zal voorkomen: de verjaring van overheidsgrond wordt uitgesloten.

Onbevoegd grondgebruik in het veld

In 2018 heb ik empirisch onderzoek gedaan naar het onbevoegde gebruik van gemeentegrond door burgers (verschenen als 'Landjepik in Nederland' bij Boom Juridische Uitgevers). Onbevoegde gebruikers nemen overheidsgrond in gebruik zonder afspraken te maken met de eigenaar. Bermen of andere groenstroken zijn hierbij populair als toevoeging aan de voor- of achtertuin, maar in gemeenten met weinig groen verandert ook de stoep of het woonerf in een voortuin. Gemiddeld gaat het om 20 tot 40 m². Hoeveel huishoudens onbevoegd overheidsgrond in gebruik hebben, is moeilijk in te schatten en verschilt per gemeente. In de door mij onderzochte wijken of gemeenten had tussen 1,5 en 80% van de huishoudens onbevoegd gemeentegrond in gebruik.

Een voorbeeld uit het empirische onderzoek: door een straat zonder groen loopt een weg met een stoep aan

elke kant. Zonder afspraken te maken met de gemeente plaatsen de bewoners aan beide kanten van de weg eerst bloempotten en stoelen op de stoep. Later omheinen zij het stuk stoep voor het eigen huis en vervangen zij de klinkers van de stoep door mooiere klinkers. Deze ontwikkeling voltrekt zich binnen vijf jaar en het onbevoegde gebruik duurt tot op de dag van vandaag al meer dan twintig jaar voort.

Dit empirische onderzoek laat zien dat menige overheid niet in staat of niet willens is om zijn eigendom (stelselmatig) te handhaven of te onderhouden. Uit een ander empirisch onderzoek blijkt dan ook dat minder dan de helft van de gemeenten hun grondeigendom actief handhaven (N.E. Parrello & B. Hoops, 'Grondgebruik zonder recht of titel: Wat is de juridische positie van de gemeente als grondeigenaar en hoe wordt de eigendom in de praktijk gehandhaafd?', *Gemeentestem* 2018/77, 404-411). Aan de kant van de burger ontbreekt soms respect voor overheidsgrond of het bewustzijn dat erfgronden gecontroleerd zouden moeten worden wanneer de bestrating, beplanting of het hek wordt verplaatst. Duurt het onbevoegde gebruik heel lang voort, dan komt de overheid in een emotioneel en juridisch lastig parket terecht. Emotioneel zijn dit ingewikkelde gevallen omdat onbevoegde gebruikers gehecht zijn geraakt aan de grond. Dit kan tot hoog oplopende conflicten leiden als de overheid haar eigendom weer opeist.

Onbevoegd grondgebruik in het recht

Juridisch gezien kan de overheid haar eigendom kwijtraken. Voldoet de onbevoegde gebruiker aan het bezitsvereiste van het Burgerlijk Wetboek en heeft de overheid sinds twintig jaar geen feitelijke controle meer over de grond, dan wordt de gebruiker eigenaar. Indien de bezitter het stuk overheidsgrond niet zelf heeft 'ingepikt', maar het heeft gekocht en overgenomen van iemand anders, zal hij meestal te goeder trouw zijn. Het bezit heeft de koper door bezitoverdracht verkregen.¹ Dan geldt een verjaringstermijn van slechts tien jaar.

Het verlies van overheidsgrond door verjaring laat veel mensen met een grimmig onderbuikgevoel achter. De samenleving als geheel verliest grond en vermogen.² Heeft de overheid de grond alsnog nodig voor cruciale infrastructuurprojecten, dan moet zij deze grond duur terugkopen of onteigenen. En deze middelen komen ten goede aan iemand die niets voor deze grond heeft betaald, de grond wellicht zelfs willens en wetens heeft 'ingepikt'. Dit onderbuikgevoel vind je ook terug in de jurisprudentie. Alhoewel het Burgerlijk Wetboek in beginsel geen onderscheid maakt tussen particuliere en overheidsgrond, scherpt de rechter de eisen die hij stelt aan de inbezitting van overheidsgrond steeds verder aan. Hierbij is vanwege wispelturige jurisprudentie onzekerheid ontstaan over wat een burger moet doen om voor verjaring in aanmerking te komen. In sommige zaken is een manshoge haag of een manshoog hek voldoende om bezitter te worden, in andere zaken dan weer niet. Voor bezitters te goeder trouw lijken minder strenge eisen te gelden. Als de rechter de eisen voor gebruikers niet te goeder trouw blijft aanscherpen, dan wordt de gebruiker uiteindelijk pas bezitter als hij bij de overheid meldt dat hij overheidsgrond heeft ingepikt en de eigendom van de overheid niet respecteert. Hiermee zouden rechters het Burgerlijk Wetboek negeren en de verjaring van overheidsgrond door de achterdeur uitsluiten.

Het buitenland als voorbeeld

Ook ik zie de noodzaak om overheidsgrond voor verjaring te beschermen. Het gaat immers om belangrijk vermogen van de samenleving en vaak hebben overheden niet de nodige middelen of mankracht om de grond goed te beheren. De bescherming moet wél op een duidelijke manier gebeuren die zo veel mogelijk rechtszekerheid biedt en geschillen voorkomt. Om mogelijke oplossingen voor dit probleem te verkennen heb ik rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de bescherming van overheidsgrond voor verjaring. Nederland is namelijk een van de weinige landen die hun overheidsgrond zo bloot laten staan aan verjaring en dan is het vruchtbaar om naar de betere bescherming in andere landen te kijken. Dit rechtsvergelijkende onderzoek is gedeeltelijk gefinancierd door veertien waterschappen, vijf gemeenten en één provincie als onderdeel van het 'Onderzoeksproject Landjepik'.

De belangrijkste oplossingsrichtingen heb ik in Alberta (Canada), België, Curaçao en Sint-Maarten gevonden. De Belgische oplossing houdt in dat alle gronden die onder het 'publiek domein' vallen, niet blootstaan aan verjaring. Het 'publiek domein' heeft vooral betrekking op publieke infrastructuur zoals berm, stoepen en wegen. De voordelen van deze regeling zijn de volledige en duidelijke bescherming van bepaalde overheidsgronden en het terugdringen van juridische geschillen over deze gronden. Een nadeel van deze regeling is dat de inhoud van het 'publiek domein' niet altijd even duidelijk is en de overheid als eigenaar gedeeltelijk wordt opgepadeld met de taak om in tijdrovende en dure bestuursrechtelijke procedures te bepalen welke grond onder de bescherming valt. De afbakening van beschermde en niet-beschermde overheidsgronden is dus lastig en kan aanleiding zijn voor juridische geschillen. Een ander nadeel zijn onwenselijke prikkels; burgers zullen hun informele gebruik van overheidsgrond niet willen melden omdat de overheid de grond weer zou kunnen opeisen, waardoor grondconflicten blijven voortduren. Voor de overheid bestaat daarnaast geen prikkel om het beschermde eigendom stelselmatig te handhaven.

Op Curaçao en Sint-Maarten kan overheidsgrond alleen door verjaring worden verkregen als de bezitter te goeder trouw is. Overheidsgrond wordt hierdoor tegen verjaringsverkrijgers die niet te goeder trouw zijn beschermd. Tegelijkertijd worden de legitieme verwachtingen van burgers te goeder trouw gerespecteerd. Dit systeem brengt ook geen prikkel met zich om de eigendom van overheidsgrond minder te handhaven. De nadelen van deze oplossing zijn dat zij onnodige gerechtelijke procedures uitlokt over de uitleg van 'goede trouw' en dat de overheid vaak niet erin zal slagen om het ontbreken daarvan te bewijzen. In de praktijk zal de bescherming van overheidsgrond dus minder groot zijn dan de letter van de wet doet vermoeden.

De verstgaande bescherming biedt het stelsel van Alberta, Canada. De verkrijging van overheidsgrond door verjaring is in haar geheel uitgesloten. Deze bescherming wordt voor alle overheidsgronden zonder tijdrovende en dure procedures bereikt. Door deze bescherming worden geschillen voorkomen. Het grootste nadeel van deze oplossing is dat een prikkel wegvalt om te controleren of overheidsgrond onbevoegd wordt gebruikt, wat tot meer conflicten met onbevoegde gebruikers van overheidsgrond zal leiden. Bovendien zal de gebruiker geen enkele prikkel hebben om het gebruik te melden, waardoor grondconflicten blijven voortduren.

Conclusie en aanbeveling

In mijn rapport beveel ik aan om het voorbeeld van Alberta te volgen en de verjaring van overheidsgrond in haar geheel uit te sluiten. Dit biedt de meeste duidelijkheid en zal de meeste geschillen voorkomen. Het probleem dat deze regeling een prikkel zal scheppen voor de overheid om overheidsgrond nog minder te handhaven of te onderhouden, moet op een andere manier worden opge-

lost. Ik stel voor om – naast een algemene onderhoudsverplichting – de invoering van een van twee maatregelen te overwegen. Het eerste alternatief is een voorwaardelijk ontruimingsverbod. Indien de onbevoegde gebruiker de grond sinds een bepaald aantal jaren, bijvoorbeeld vijf jaar, in gebruik heeft, wordt de overheid verplicht om met de gebruiker desgewenst een gebruiksovereenkomst voor onbepaalde tijd te sluiten. Het tweede alternatief is een standaardvergoeding per jaar en m² waarop elke onbevoegde gebruiker na beëindiging van het gebruik aanspraak kan maken. Deze standaardvergoeding kan bijvoorbeeld de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten van overheidsgrond per m² bedragen. Deze maatregelen zouden (in uiteenlopende mate) een grotere prikkel scheppen om overheidsgrond beter te beheren.

Het onderzoeksrapport is te downloaden via https://research.rug.nl/files/237458030/Rapport_onderzoeksproject_landjepik_02092022.pdf.

- 1 De verkoper die geen eigenaar is, kan de grond geldig verkopen. Ook al zal de overdracht vanwege de ontbrekende beschikingsbevoegdheid mislukken, zelfs een geldige levering is mogelijk. Mogelijkerwijs treedt bij de levering het probleem op dat de leveringsakte uitsluitend naar het te leveren kadastrale perceel verwijst, maar geen feitelijke omschrijving van de grond bevat waaruit blijkt dat ook het stuk grond wordt geleverd dat aan het erf is toegevoegd. Het mislukken van de levering is relevant omdat het verbod van de afzonderlijke bezitsoverdracht bestaat: een vervreemder kan het bezit niet overdragen zonder de (in dit geval alleen gepretendeerde) eigendom te leveren. Dit probleem kan op verschillende manieren worden opgelost. Men kan de leveringsakte zodanig uitleggen dat ook het erbij getrokken stuk is geleverd. Men kan betogen dat het verbod van de afzonderlijke bezitsoverdracht op deze situatie niet van toepassing is omdat de partijen tenminste een poging tot levering hebben ondernomen. Een derde oplossing is om in lijn met het Hoogheemraadschap-arrest aan te nemen dat de koper de grond in bezit heeft genomen.
- 2 Hiertegen kan worden ingebracht dat overheidsgrond zonder een bepaalde functie een negatieve waarde kan hebben en dat de overheid baat heeft bij het onderhoud door burgers.



Over de auteur

Prof. mr. B. (Björn) Hoops is adjunct-hoogleraar Privaatrecht en duurzaamheid aan de Rijksuniversiteit Groningen en tevens als juridisch adviseur verbonden aan Olenz Notarissen te Veenendaal.

Vooruitblik

Voor de komende edities worden onder meer artikelen voorbereid over:

- › Derde overzichtsartikel Didam-jurisprudentie
- › Mobiliteitshubs
- › Onderzoek naar eerste drie tranches WBI
- › Betaalplanologie onder Omgevingswet niet langer mogelijk zoals in Wro?
- › Stikstofwet in de praktijk
- › Zelfrealisatierecht vanuit diverse invalshoeken (Ow, ow, Wvg, exploitatieplan, schaarserechtenproblematiek)
- › Beschouwing casus De Munterij, bijlage berekeningsmethoden bij Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet (BZK)
- › Wonen op bedrijventerreinen
- › CBAM, extra heffing op prijs bouwmaterialen
- › Kunnen gemeenten via grondbeleid sturen op woningen voor starters?
- › Kronieken jurisprudentie grondexploitatie, onteigenings-Kb's en schadeloosstelling bij onteigening

De auteurs belichten vanuit diverse invalshoeken deze onderwerpen uit hun dagelijkse praktijk.

Voor de 1^e editie 2023 wordt een selectie van artikelen voorbereid naast de vaste kronieken, het jurisprudentieoverzicht en andere vaste rubrieken.

Uw kopijbijdragen of vragen voor *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* zijn van harte welkom! Voor kopij in de vorm van een artikel ontvangt de redactie graag eerst een synopsis.

Kopijdatum voor de 2^e editie 2023 is **23 januari 2023**.

En heeft u suggesties voor andere onderwerpen die aandacht moeten krijgen in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*? Laat het de redactie weten via grondzaken@sdu.nl!