

REVINDICATIEBELEID

Inleiding

Het komt regelmatig voor dat onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van gemeentegrond. Onrechtmatig gebruik houdt in dat particulieren of bedrijven zonder toestemming van de gemeente als grondeigenaar gebruik maken van gemeentegrond. Deze toestemming wordt bij voorkeur schriftelijk gegeven, bijvoorbeeld door middel van een huurovereenkomst of gebruiksovereenkomst. Meestal bestaat het onrechtmatige gebruik van gemeentegrond uit het bij de tuin trekken van gemeentelijk openbaar groen of openbare ruimte. Vaak komt het onrechtmatige gebruik aan het licht bij verzoeken om koop van gemeentelijke percelen of doordat buitendienstmedewerkers een constatering doen.

Revindicatie

Het opeisen van eigendom heet revindicatie of het revindiceren van eigendom. Elke grondeigenaar kan revindiceren bij onrechtmatig gebruik, ook de gemeente. Het is belangrijk dat de gemeente dit doet, om te voorkomen dat de grond door verjaring eigendom wordt van een onrechtmatige gebruiker. Als de gemeente niet tijdig haar eigendom opeist, kan een onrechtmatige gebruiker aanspraak maken op de grond en deze vervolgens zonder vergoeding van de waarde aan de gemeente verkrijgen.

Verjaring

Bij verjaring verjaart niet zonder meer het eigendomsrecht van de eigenaar. Het is de rechtsvordering van de eigenaar, om zijn bezit op te eisen van de onrechtmatige gebruiker, die verjaart. Dat wil zeggen dat de mogelijkheid om te revindiceren komt te vervallen door de verjaringstermijn. De gemeente moet als grondeigenaar dan ook altijd alert zijn dat er geen verjaring van haar bezit plaatsvindt. Als een bezitter te goeder trouw is, is de verjaringstermijn tenminste tien jaar. Als een bezitter te kwader trouw is, is de verjaringstermijn tenminste twintig jaar. De termijn van verjaring begint te lopen op de dag nadat het bezit van een onrechtmatige gebruiker is begonnen.

Als een particulier of bedrijf langer dan de verjaringstermijn ononderbroken bezit heeft gehad van gemeentegrond en dit ook onomstotelijk kan bewijzen, kan de gemeente zich niet meer op haar eigendomsrecht beroepen. De gemeente moet dan meewerken aan formele eigendomsoverdracht van de grond aan de onrechtmatige gebruiker. Deze eigendomsoverdracht gebeurt bij notariële akte en door inschrijving in de openbare registers van het Kadaster.

Revindicatieprocedure

De gemeente kan verjaring voorkomen door tijdig, dat wil zeggen voordat de verjaringstermijn is verstreken, haar eigendom te revindiceren. Deze revindicatie gaat als volgt.

1. Allereerst moet de gemeente haar eigendomsrecht veilig stellen. Dit gebeurt door middel van het versturen van een stuitingsbrief aan de onrechtmatige gebruiker, waarin de gemeente haar eigendom opeist en de verjaring stuit. Het stuiten van verjaring houdt in dat de gemeente haar eigendomsrecht op de grond doet gelden en dat de verjaringstermijn wordt onderbroken. Deze stuitingsbrief verstuurt de gemeente aangetekend.

De onrechtmatige gebruiker kan na de ontvangst van deze brief binnen de gestelde termijn (meestal vier weken) het eigendomsrecht van de gemeente erkennen. Het erkennen van het eigendom van de gemeente is vormvrij. Dat betekent dat de erkenning mondeling of schriftelijk kan plaatsvinden. Deze erkenning hoeft niet uitdrukkelijk te zijn. Wel moet de gemeente deze erkenning schriftelijk vastleggen, want de dag nadat de verjaring is gestuit begint een nieuwe verjaringstermijn te lopen.

Nadat de onrechtmatige gebruiker het eigendomsrecht van de gemeente erkend heeft moet hij het onrechtmatige gebruik beëindigen, de grond ontruimen en in oorspronkelijke staat herstellen. Eventueel kan hij de gemeente verzoeken om de grond op rechtmatige wijze te gebruiken. Dit rechtmatige gebruik kan geregeld worden door verhuur of verkoop van de grond. Om te bepalen of de grond voor verkoop in aanmerking komt en wat het verloop van de verkoopprocedure is, is de beleidsnota snippergroen in 2010 vastgesteld.

2. Als de onrechtmatige gebruiker het eigendomsrecht van de gemeente niet erkent, moet de gemeente binnen zes maanden na de stuitingsbrief een procedure bij de civiele rechter beginnen. Ook kan de gemeente een andere daad plegen om haar eigendom veilig te stellen. In het geval dat het gebruik bijvoorbeeld strijdig is met de bestemming, kan het onrechtmatige gebruik beëindigd worden door bestuursrechtelijke handhaving. Als de gemeente binnen deze zes maanden geen actie heeft ondernomen, moet opnieuw een stuitingsbrief verzonden worden.

De onrechtmatige gebruiker heeft gedurende deze zes maanden de gelegenheid om aan te tonen dat hij door verjaring aanspraak kan maken op het bezit van de grond. De gemeente hoeft geen bewijs aan te dragen om haar eigendom aan te tonen!

Er is pas sprake van inbezitneming als de onrechtmatige gebruiker bepaalde bezitsdaden heeft verricht, waardoor door derden vermoed kan worden dat hij bezitter is. Voorbeelden van bezitsdaden zijn het plaatsen van een hekwerk of een ondoordringbare heg. Als de onrechtmatige gebruiker op een perceel planten of bomen plant, een schuurtje plaatst of bestrating aanlegt is er geen sprake van bezitneming. Als hij zich beroept op verjaring, moet hij aantonen dat hij de grond gedurende de verjaringstermijn ononderbroken in bezit heeft gehad. Inbezitneming betekent dat de onrechtmatige gebruiker de grond voor zichzelf heeft gehouden. De onrechtmatige gebruiker kan dit door middel van bijvoorbeeld luchtfoto's aantonen.

Het is aan de gemeente om te bepalen of het aangedragen bewijs voldoende en overtuigend is.

3. Als de gemeente besluit dat het bewijs voldoende en overtuigend is, is het van belang dat de verjaring formeel wordt geregeld. Dit is nodig om te voorkomen dat voor derden en in de toekomst onduidelijkheid bestaat over de eigendomssituatie. Doordat de gemeente de verjaring erkent, verkrijgt de onrechtmatige gebruiker de eigendom van de grond. Deze erkenning wordt geregeld met een vaststellings-overeenkomst, die de gemeente aan de verkrijger aanbiedt. Hiermee moet de verkrijger de verjaring in een notariële akte laten vaststellen en in laten schrijven in de openbare registers van het Kadaster.

De kosten voor de notariële akte, de kadastrale inschrijving en de kadastrale uitmeting zijn voor rekening van de verkrijger. De verkrijger is niet gehouden om de waarde van de grond aan de gemeente te vergoeden.

4. Als de gemeente betwist dat er sprake is van verjaring, kan de onrechtmatige gebruiker toch aan een notaris vragen om de verjaring notarieel vast te leggen. De notaris zal de verjaring slechts optekenen in een notariële akte, als hij vindt dat er voldoende bewijs is dat de verjaring is ingetreden. In dat geval verliest de gemeente haar eigendom, door het optekenen van de verjaring bij notariële akte en de inschrijving daarvan in de openbare registers. Als de notaris tot de conclusie komt dat er geen sprake is van verjaring, moet de gemeente haar eigendomsrecht veilig stellen door de procedure bij de civiele rechter te starten of op andere wijze het onrechtmatige gebruik te beëindigen.
5. Als verder gerevindiceerd moet worden kan dit op twee manieren:
 - a. De gemeente kan op privaatrechtelijke wijze bij de kantonrechter of de rechtbank een vordering tot revindicatie instellen, met de eis dat de grond ontruimd wordt. De gang naar de kantonrechter of de rechtbank is afhankelijk van de waarde die de onrechtmatig in gebruik genomen grond vertegenwoordigt. Als de rechter deze vordering toewijst kan de gemeente, met dit vonnis in de hand op deurwaardersbevel, ontruiming van de grond afdwingen. De kosten voor inschakeling van de deurwaarder komen voor rekening van de onrechtmatige gebruiker.

Een procedure bij de rechtbank is een prijzige kwestie, omdat vertegenwoordiging door een advocaat vereist is en er griffierechten moeten worden betaald. Dit geldt zowel voor de gemeente als voor de verkrijger. Bij de kantonrechter geldt geen verplichte vertegenwoordiging door een advocaat, wel moeten griffierechten betaald worden.

- b. Naast de privaatrechtelijke procedure bij de rechter kan de gemeente in sommige gevallen ook via de bestuursrechtelijke weg haar eigendom terugvorderen. Dit is mogelijk als het gebruik van de grond in strijd is met de bestemming of met de APV. In deze gevallen kan de gemeente door bestuursdwang of een last onder dwangsom het strijdige gebruik beëindigen. In de regel houdt door het staken van het strijdige gebruik ook het onrechtmatige gebruik op, waarna de verjaringstermijn opnieuw begint te lopen. Als de bestuursrechtelijke handhaving niet tot gevolg heeft dat het gebruik wordt gestaakt kan (en moet) alsnog een procedure bij de civiele rechter worden gestart.

Handhaving op grond van het bestuursrecht is een goedkopere manier van het veiligstellen van gemeentelijk eigendom. Bovendien is het voeren van een bestuursrechtelijke procedure voor de onrechtmatige gebruiker laagdrempeliger, goedkoper en eenvoudiger. Bij constatering van onrechtmatig gebruik gaat de gemeente dan ook na of hiertegen bestuursrechtelijke handhaving ingezet kan worden. Als dat kan gaat hiernaar de voorkeur uit boven privaatrechtelijke revindicatie.

De praktijk bij de gemeente Wijdmeren

Het cluster Projecten & Grondbeleid (verder: P&G) van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling is verantwoordelijk voor de gemeentelijke gronden en dus ook voor het beëindigen van het onrechtmatige gebruik daarvan. Als sprake is van onrechtmatig gebruik doet P&G de eerste aanschrijving. Alle overige vereiste handelingen worden ook door dit cluster gedaan, met uitzondering van bestuursrechtelijke handhaving. Dit gebeurt door het cluster Toezicht & Handhaving van dezelfde afdeling.

Als het aankomt op een privaatrechtelijke rechtsgang voert P&G de procedure bij de kantonrechter met ondersteuning van het cluster Bestuurlijk Juridische Zaken (verder: BJZ) van de Staf. De procedure bij de rechtbank wordt door de huisadvocaat gevoerd met ondersteuning van P&G. Hiervoor wordt bij BJZ, als beleidsverantwoordelijke voor privaatrechtelijke procedures, het dossier aangedragen.

Bijlage: begrippenlijst

Begrippenlijst

Eigendom

Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben (artikel 5:1 BW). Een eigenaar kan met uitsluiting van anderen gebruik maken van zijn zaak.

Gebruiker

Een gebruiker is houder van een goed. Hij houdt het goed voor een ander en niet voor zichzelf. De houder kan uit zichzelf geen verandering brengen in zijn houderschap en wordt nooit bezitter.

Bezitter

Een bezitter houdt een goed voor zichzelf met uitsluiting van anderen (artikel 3:107 lid 1 BW). Hij heeft de feitelijke macht over de zaak.

Houder

Een houder (een huurder of gebruiker) houdt een zaak voor een ander en wordt nooit bezitter (artikel 3:107 lid 3 BW).

Revindicatie

Het recht van revindicatie is het recht van de eigenaar om zijn eigendom op te eisen van een ieder die hiervan zonder zijn instemming gebruik van maakt (artikel 5:2 BW).

Rechtsopvolger

De natuurlijke (of rechts-) persoon die goederen verkrijgt van zijn rechtsvoorganger. Bij verkoop en levering met een koopovereenkomst is er sprake van verkrijging onder bijzondere titel. Dit betekent dat op degene die verkrijgt onder bijzondere titel (de koper) niet de privaatrechtelijke verplichtingen, maar wel de privaatrechtelijke rechten overgaan.

Verjaring

Er zijn twee soorten van verjaring, verkrijgende verjaring en bevrijdende verjaring. Als de bezitter te goeder trouw is sprake van verkrijgende verjaring en bedraagt de verjaringstermijn nadat het bezit is aangevangen tenminste 10 jaar (artikel 3:99 BW). Als de bezitter te kwader trouw is sprake van bevrijdende verjaring en bedraagt de verjaringstermijn nadat het bezit is aangevangen tenminste twintig jaar (artikel 3:105 BW).

Stuiting

De verjaring van een rechtsovereenkomst tot nakoming van een verbintenis wordt gestuit door een schriftelijke aanmaning of door een schriftelijke mededeling waarin de eigenaar zich op zijn eigendomsrecht beroept (artikel 3:317 lid 1 BW).

De verjaring is pas gestuit indien de gebruiker het eigendomsrecht van de gemeente erkent. Ook is de verjaring gestuit als de gemeente binnen zes maanden na deze schriftelijke aanmaning een eis van rechtsovereenkomst instelt bij de burgerlijke rechter (artikel 3:316 BW).

Vaststellingsovereenkomst

Een vaststellingsovereenkomst is een overeenkomst waarin de gemeente vaststelt dat er met betrekking tot haar eigendom op een bepaalde datum een nieuwe juridische situatie is ontstaan.