



Raadsvoorstel

Datum 24 juni 2026

Onderwerp Evaluatie en vervolg project 'Oneigenlijk Grondgebruik'

Versienummer 1

Portefeuillehouder Arjan Spaans

Samenvatting

Het project Oneigenlijk Grondgebruik, gestart in april 2024, is gericht op het voorkomen van verjaring van gemeentelijke gronden en het verduidelijken van eigendomsverhoudingen. Het project is tussentijds geëvalueerd en uw raad wordt voorgesteld het project voort te zetten. Onder voortzetting wordt verstaan dat de huidige aanpak vanaf 2026 wordt gecontinueerd tot aan de afronding van het project, voorzien eind 2027.

Voortzetting is volgens het college noodzakelijk vanwege wettelijke verplichtingen, een doelmatig beheer van de openbare ruimte en het voorkomen van toekomstige kosten en ruimtelijke knelpunten. Daarnaast draagt het project bij aan rechtsgelijkheid tussen bewoners en het behoud van gemeentelijk groen voor maatschappelijke opgaven. De financiële ontwikkeling blijft binnen de verwachtingen, al kan sprake zijn van enige vertraging.

Stopzetting brengt daarentegen juridische risico's met zich mee, leidt tot rechtsongelijkheid en kan resulteren in verlies van gemeentelijk eigendom.

Na afronding van het project eind 2027 zal het college bezien of een structurele aanpak wenselijk is.

Financiële gevolgen

Betreft doel 541 Beheer openbare ruimte

Begroting wijzigen Nee

Budgetnummer M10172 Aanpak Oneigenlijk Grondgebruik

Bijlagen

Bijlage 1 – Evaluatierapportage project Oneigenlijk Grondgebruik

Openbaarheid

☒ Openbaar

☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Kennis te nemen van de evaluatierapportage project Oneigenlijk Grondgebruik;
2. Het project Oneigenlijk Grondgebruik voort te zetten;
3. Kennis te nemen van de afdoening van Motie M-21 Grond voor verbetering.



Datum 24 juni 2026

Inleiding

In 2023 heeft uw raad ingestemd met de aanpak voor het project Oneigenlijk Grondgebruik. Dit project is in april 2024 formeel van start gegaan en bevindt zich inmiddels in het tweede uitvoeringsjaar. Het project kent een geplande looptijd tot en met eind 2027. In de tussentijd is door uw raad, via de motie M-21 VVD – *Grond voor verbetering* (aangenomen op 14 november 2025), nadrukkelijk gevraagd om bij de evaluatie een expliciete afweging te maken over voortzetting van het project (go/no-go) en deze ter besluitvorming voor te leggen.

Met de voorliggende evaluatierapportage geeft het college invulling aan deze motie en aan de toezegging om uw raad in het tweede kwartaal te informeren over de voortgang en het vervolg van het project. De evaluatie laat zien dat het project wezenlijk bijdraagt aan het verkrijgen van inzicht in eigendomsverhoudingen, het tijdig stuiten van verjaring en het verbeteren van de uitvoerbaarheid van beheer en onderhoud in de openbare ruimte. Tevens blijkt dat het project bijdraagt aan een meer consistente en rechtvaardige omgang met gebruik van gemeentelijke gronden.

Tegelijkertijd maakt de evaluatie duidelijk dat de uitvoering complexer en tijdsintensiever is dan vooraf ingeschat. Het zorgvuldig doorlopen van juridische procedures, het leveren van maatwerk en het voeren van persoonlijk contact met bewoners vragen een aanzienlijke inzet. Daarnaast vraagt de maatschappelijke en juridische gevoeligheid van het onderwerp om een transparante, consistente en goed onderbouwde werkwijze.

De in de afgelopen periode opgedane ervaringen laten zien dat een persoonsgerichte benadering, gecombineerd met duidelijke communicatie, bijdraagt aan draagvlak en het bereiken van duurzame oplossingen. Tegelijkertijd is gebleken dat een structurele en juridisch robuuste aanpak noodzakelijk is om rechtsongelijkheid te voorkomen en gemeentelijke belangen te waarborgen.

Gelet op de behaalde resultaten, de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en het belang van duidelijke eigendomsverhoudingen voor toekomstige ruimtelijke en maatschappelijke opgaven, stelt het college uw raad voor om het project Oneigenlijk Grondgebruik voort te zetten en de ingezette aanpak te continueren.

Kader

[Beleidsnota Uitgifte groen- en reststroken](#)

[Informatienota Aanpak oneigenlijk grondgebruik](#)

[Motie M-21 VVD- Grond voor verbetering](#)

[Artikel 160, derde lid, Gemeentewet](#)

Beoogd effect

Met het voortzetten van het project Oneigenlijk Grondgebruik behoudt de gemeente grip op haar eigendommen en wordt verjaring van gemeentelijke gronden zoveel mogelijk voorkomen. Dit leidt tot duidelijke en actuele eigendomsverhoudingen, waardoor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte doelmatiger kan worden uitgevoerd. Tevens zorgt de aanpak ervoor dat er strategische ruimte beschikbaar blijft voor toekomstige ruimtelijke en maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie, energietransitie en vergroening. Daarnaast wordt bijgedragen aan rechtsgelijkheid tussen bewoners door een consistente en transparante aanpak van grondgebruik.

Datum 24 juni 2026

Argumenten

1.1. Evaluatierapportage geeft inzicht in resultaten en geleerde lessen

De evaluatierapportage biedt een helder en onderbouwd inzicht in de voortgang, resultaten en geleerde lessen van het project Oneigenlijk Grondgebruik. Hieruit blijkt dat het project heeft geleid tot het beter in beeld brengen van eigendomsverhoudingen, het tijdig stuiten van verjaring en het vergroten van bewustwording bij inwoners. Daarnaast laat de evaluatie zien dat de aanpak effectief is, maar ook complex en tijdsintensief, waarbij juridische zorgvuldigheid en persoonlijk contact essentieel zijn. Belangrijke lessen zijn onder meer het belang van een consistente werkwijze, duidelijke communicatie en maatwerk per situatie. Door kennis te nemen van de evaluatie wordt uw raad geïnformeerd en in staat gesteld om een besluit te nemen over het vervolg van het project.

2.1. Wettelijke verantwoordelijkheid tot het voorkomen van verjaring

Het project Oneigenlijk Grondgebruik is gestart vanuit een duidelijke wettelijke verantwoordelijkheid. Op grond van artikel 160, derde lid, van de Gemeentewet is het college verplicht maatregelen te nemen om verjaring of verlies van recht of bezit te voorkomen. Zonder actieve inzet loopt de gemeente het risico dat gronden onbedoeld in particulier eigendom overgaan, met juridische en financiële gevolgen voor de gemeente.

2.2. Heldere eigendomsverhoudingen zijn gewenst

Het project is daarnaast gestart om de eigendomsverhoudingen binnen de gemeente helder vast te leggen. In de praktijk blijkt dat zowel bewoners als de gemeentelijke organisatie niet altijd volledig inzicht hebben in de juridische status van grond die in gebruik is. Een actueel en eenduidig beeld van de kadastrale situatie is essentieel voor beheer, onderhoud en ruimtelijke planvorming. Door het project ontstaat duidelijkheid over welke gronden tot de openbare ruimte behoren en welke niet, wat bijdraagt aan transparantie en voorspelbaarheid in het gemeentelijk handelen.

2.3. Beheerbaar houden van de buitenruimte

Het beheer loopt momenteel tegen verschillende knelpunten aan bij het onderhouden van de openbare ruimte. Allereerst is er regelmatig onduidelijkheid over welke gronden eigendom zijn van de gemeente, wat het plannen en uitvoeren van beheer- en onderhouds- en herinrichtingswerkzaamheden bemoeilijkt.

Daarnaast ontstaan er praktische problemen doordat de gemeente op sommige locaties onvoldoende toegang heeft tot haar eigen gronden. Een duidelijk voorbeeld is het onderhoud van sloten: wanneer aangrenzende grond door bewoners in gebruik is genomen, kan de gemeente niet meer bij de slootkant komen. Dit leidt tot achterstallig onderhoud en verhoogde kosten op de langere termijn.

Ook bij andere voorzieningen, zoals geluidsschermen, doen zich knelpunten voor. In een recent geval was tegen een geluidsscherm klimop aangebracht. Deze beplanting tast de constructie aan en verkort de levensduur van het scherm, waardoor het vaker moet worden vervangen. Tijdens onderhoudswerkzaamheden ontstond bovendien discussie met bewoners over beschadigde beplanting. De ingebruikname van gemeentelijke grond beperkt daarmee de onderhoudsmogelijkheden en leidt tot extra kosten en conflicten. Daarnaast zijn er situaties bekend

Datum 24 juni 2026

waarin schuttingen of zelfs bebouwing tegen geluidsschermen zijn geplaatst, wat de veiligheid en functionaliteit van deze voorzieningen aantast.

2.4. *Bijdragen aan de grote opgaven*

Heldere eigendomsverhoudingen zijn van groot belang voor de ruimtelijke en maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeente staat. Voor de energietransitie, klimaatadaptatie, vergroening en andere gebiedsgerichte opgaven is ruimte nodig die strategisch kan worden ingezet, zoals voor energie-infrastructuur, waterbergende voorzieningen of groene structuren die bijdragen aan klimaatbestendigheid.

Wanneer eigendom onduidelijk is of wanneer gronden door verjaring buiten gemeentelijk bezit raken, beperkt dit de uitvoeringskracht van de gemeente en ontstaan knelpunten bij de realisatie van deze opgaven. Dit speelt vooral op wijkniveau: wanneer daar onvoldoende ruimte beschikbaar is, heeft dit direct gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving van inwoners.

2.5. *Rechtsgelijkheid tussen bewoners*

Het project draagt bij aan het waarborgen van rechtsgelijkheid tussen bewoners. In de huidige situatie bestaan verschillen tussen bewoners die in het verleden grond hebben gekocht en bewoners die vergelijkbare grond zonder afspraken gebruiken. Daarnaast gelden bij individuele aankoopverzoeken vaak strenge eisen, terwijl vergelijkbare grond in andere situaties zonder toestemming in gebruik is. Dit wordt door bewoners als ongelijk en onrechtvaardig ervaren.

Ook ontstaat er een gevoel van oneerlijkheid wanneer bewoners zien dat grond door verjaring kan overgaan naar particulieren als de gemeente niet optreedt, terwijl anderen voor vergelijkbare grond moeten betalen of deze soms niet kunnen kopen. Door het project voort te zetten wordt verjaring waar mogelijk gestuit en wordt deze ongelijkheid zoveel mogelijk weggenomen. Daarmee ontstaat een transparante en eerlijke behandeling voor alle inwoners.

Wanneer het project voortijdig wordt beëindigd, ontstaat bovendien ongelijkheid tussen wijken waar het project al is uitgevoerd en wijken waar bewoners geen aanschrijving hebben ontvangen. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust en juridische complicaties, omdat vergelijkbare situaties dan verschillend worden behandeld.

2.6. *Kosten nu niet maken, betekent kosten later maken*

Een aanvullende overweging betreft de financiële impact van het project. Het project kost gemeenschapsgeld en het is daarom van belang om zorgvuldig te beoordelen welke effecten het project heeft. Het project is nadrukkelijk niet bedoeld om winstgevend te zijn; het doel is het beschermen van gemeentelijk eigendom en het voorkomen van toekomstige kosten en risico's.

Juist door tijdig te handelen kan worden voorkomen dat de gemeente op termijn aanzienlijk hogere kosten moet maken om alsnog aan grote ruimtelijke en maatschappelijke opgaven te voldoen. Wanneer grond door verjaring niet langer in handen van de gemeente is, kan dit ertoe leiden dat alternatieve, vaak duurdere, oplossingen moeten worden gezocht. Denk bijvoorbeeld aan situaties waarin kabels of leidingen moeten worden aangelegd voor de energietransitie. Als de oorspronkelijk gereserveerde strook niet meer beschikbaar is, kan de gemeente genoodzaakt zijn wegen open te breken of andere kostbare ingrepen te doen om dezelfde infrastructuur te kunnen realiseren. Het voorkomen van dergelijke situaties levert geen directe opbrengst op, maar



Datum 24 juni 2026

voorkomt wel aanzienlijke toekomstige uitgaven en versterkt de uitvoeringskracht van de gemeente.

2.7. De gemeente moet voldoen aan Europese wet en regelgeving

De Europese Natuurherstelwet verplicht gemeenten om actief natuur te herstellen, ook buiten Natura 2000-gebieden. De wet bevat bindende doelen voor stedelijk groen, biodiversiteit en het versterken van ecosystemen. Deze opgave wordt aanzienlijk lastiger wanneer gemeentelijk groen versnipperd raakt of in particulier gebruik overgaat. Groenstroken die onderdeel vormen van de ecologische structuur verliezen hun functie wanneer zij worden ingericht als tuin of worden bebouwd.

Daarnaast vervullen veel groenstroken een belangrijke rol in het kader van klimaatadaptatie, zoals waterberging, schaduwvorming en het tegengaan van hittestress. Wanneer deze gronden niet langer beschikbaar zijn, moet de gemeente elders compenserende maatregelen treffen. Dit leidt vaak tot hogere kosten en ruimtelijke beperkingen, omdat alternatieve locaties schaarser en minder geschikt zijn.

Voortzetting van het project Oneigenlijk Grondgebruik is van belang om te kunnen voldoen aan de wettelijke en beleidsmatige verplichtingen op het gebied van natuurherstel, biodiversiteit en klimaatadaptatie. Door het behoud van gemeentelijk groen blijft de ecologische structuur intact, wordt verdere versnippering voorkomen en blijft de gemeente in staat om haar groene en klimaatbestendige ambities te realiseren.

2.8. Er wordt nog steeds nieuwe grond oneigenlijk in gebruik genomen

De ROVA treft nog steeds nieuwe gevallen van oneigenlijk grondgebruik aan. Dit bevestigt dat het vraagstuk actueel blijft en dat zonder structurele aanpak het risico op verjaring en verlies van eigendom toeneemt. In de nu gesignaleerde gevallen is nog geen sprake van verjaring, maar wanneer deze situaties niet tijdig worden opgepakt, bestaat de reële kans dat de grond alsnog in particulier bezit overgaat. Wanneer dat gebeurt, verliest de gemeente niet alleen eigendom, maar ook de mogelijkheid om deze gronden in te zetten voor publieke doelen.

3.1. Invulling gegeven aan de motie

Met de evaluatierapportage wordt invulling gegeven aan de motie M21 VVD – *Grond voor verbetering*. In het bijbehorende raadsvoorstel wordt expliciet een onderbouwde go/no-go afweging opgenomen ten aanzien van de voortzetting van het project. Hiermee wordt uw raad in staat gesteld een besluit te nemen over het vervolg. Op deze wijze kan de motie op zorgvuldige en volledige wijze worden afgedaan.

Alternatieve mogelijkheden

Indien uw raad niet instemt met de voortzetting van het project Oneigenlijk Grondgebruik, betekent dit dat de lopende dossiers nog worden afgehandeld. Dit heeft tot gevolg dat situaties in een deel van de wijken niet worden opgepakt. Daarmee worden de doelstellingen van het project niet volledig bereikt en blijven de eerder benoemde negatieve effecten in deze gebieden bestaan.

Het beëindigen van het project leidt tot verschillen in behandeling tussen wijken. Dit kan resulteren in rechtsongelijkheid, juridische onzekerheid en een verhoogde kans op bezwaar- en beroepsprocedures. Bewoners in behandelde wijken kunnen zich benadeeld voelen ten opzichte van bewoners in wijken



Datum 24 juni 2026

waar niet is opgetreden. Een besluit over het al dan niet voortzetten van het project heeft daarmee directe gevolgen voor de rechtspositie van bewoners, de positie van de gemeente en de consistentie van het gevoerde beleid.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

In het algemeen constateren wij dat er maatschappelijk draagvlak bestaat voor het project. Bewoners geven veelal aan het initiatief te steunen en tonen begrip voor de achterliggende redenen en de noodzaak van een zorgvuldige aanpak van oneigenlijk grondgebruik. Tegelijkertijd zien wij dat bij een deel van de bewoners sprake is van weerstand, met name wanneer de financiële consequenties voor hen duidelijk worden.

Binnen het project wordt per situatie beoordeeld welke gronden in eigendom van de gemeente dienen te blijven en welke reststroken eventueel voor verkoop in aanmerking komen. Zowel het aankopen van grond als het teruggeven ervan aan de gemeente kan financiële gevolgen hebben voor bewoners, wat in sommige gevallen bijdraagt aan de ervaren weerstand. Daarnaast informeren wij bewoners actief over het leerstuk verjaring. Hoewel bewoners grond vaak langdurig gebruiken, blijkt in de praktijk dat niet altijd wordt voldaan aan de vereisten voor bezit zoals die voor verjaring gelden. Hierdoor ontstaat regelmatig een verschil tussen de beleving van bewoners en de juridische werkelijkheid.

De gekozen aanpak binnen het project is sterk gericht op persoonlijk contact, maatwerk en het zorgvuldig toelichten van individuele situaties. Deze werkwijze draagt bij aan begrip en transparantie, maar vergt tegelijkertijd relatief veel tijd en inzet.

In de wijken waar het project momenteel wordt uitgevoerd, signaleren wij een toename van kritische reacties. Bewoners zijn vaker geneigd juridisch advies in te winnen of een procedure te overwegen. Hoewel dit een recht van inwoners is, zetten wij in op het voorkomen van onnodige juridische trajecten door te investeren in heldere en tijdige communicatie en het zorgvuldig toelichten van gemaakte keuzes. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat zowel bewoners als de gemeente onnodig kosten maken. Dit onderstreept het belang van duidelijke, transparante communicatie en een eenduidige, juridisch goed onderbouwde werkwijze binnen het project.

Communicatie

Indien het project wordt voortgezet, blijft de huidige communicatiestrategie gehandhaafd, met nadruk op persoonlijk contact, maatwerk en duidelijke informatievoorziening. Bij beëindiging van het project wordt specifiek aandacht besteed aan het zorgvuldig afronden van lopende dossiers en het helder uitleggen van de consequenties voor bewoners. In alle gevallen geldt dat wordt ingezet op tijdige, consistente en begrijpelijke communicatie om onduidelijkheid en mogelijke onrust te voorkomen.

Duurzaamheid

Het project draagt bij aan het realiseren van duurzaam en toekomstbestendig grondgebruik. Door het verduidelijken van eigendomsverhoudingen en het voorkomen van verjaring behoudt de gemeente grip op haar gronden en ontstaat meer zekerheid over beheer en inzet. Dit maakt het mogelijk om deze gronden gericht te benutten voor ruimtelijke, ecologische en maatschappelijke opgaven. Daarmee draagt het project tevens bij aan het kunnen voldoen aan Europese verplichtingen op het gebied van natuurherstel, biodiversiteit en klimaatadaptatie.



Datum 24 juni 2026

Het behouden van gemeentelijk eigendom voorkomt verdere versnippering van groen en zorgt ervoor dat deze gronden beschikbaar blijven voor het versterken van de ecologische structuur en het realiseren van duurzaamheidsdoelen.

Dit is van belang voor het kunnen voldoen aan Europese verplichtingen op het gebied van natuurherstel, biodiversiteit en klimaatadaptatie. Het behouden van gemeentelijk eigendom voorkomt verdere versnippering van groen en zorgt ervoor dat deze gronden beschikbaar blijven voor het versterken van de ecologische structuur en het realiseren van duurzaamheidsdoelen.

Financiën

Bij de start van het project in 2024 is voor een periode van vier jaar een prognose opgesteld van zowel de kosten als de te verwachten opbrengsten. Inmiddels blijkt dat de realisatie hiervan afwijkt van deze oorspronkelijke inschatting. In de Berap 2024 is de opbrengstverwachting voor 2025 naar beneden bijgesteld naar € 50.000.

Uit de meest recente cijfers blijkt dat de totale verwachte opbrengsten over de looptijd uitkomen op circa € 600.000, waar oorspronkelijk € 1.100.000 was geraamd. Dit betekent dat de opbrengsten naar verwachting € 500.000 lager uitvallen dan aanvankelijk voorzien. Daar staat tegenover dat ook de totale uitgaven lager uitvallen dan begroot, namelijk circa € 999.000 ten opzichte van € 1.100.000. Per saldo resteert daarmee een negatief financieel resultaat; het project is derhalve niet kostenneutraal.

Tabel 1: uitgaven en opbrengsten project Oneigenlijk grondgebruik

jaar	Uitgaven			Opbrengsten		
	begroot	Berap 2-2024	Verwacht / gerealiseerd	begroot	Berap 2-2024	Verwacht / gerealiseerd
2024	250.000	177.000	177.000	50.000	0	0
2025	350.000	303.000	222.000	450.000	50.000	50.000
2026	300.000	260.000	300.000	300.000	250.000	250.000
2027	200.000	260.000	300.000	300.000	300.000	300.000
totaal	1.100.000	1.000.000	999.000	1.100.000	600.000	600.000

De bijgestelde opbrengstdoelstelling wordt op dit moment wel gehaald. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2026 is voor een totaalbedrag van € 231.543 aan grond verkocht. Deze opbrengsten zijn nog niet volledig zichtbaar in de jaarcijfers, omdat de notariële afhandeling tijd vergt. Door wachttijden bij notarissen, die kunnen oplopen tot meerdere maanden, worden opbrengsten deels in latere jaren verantwoord.

Op basis van de recente start in de wijk Schelle en de ervaring dat gedurende de looptijd van een wijk doorgaans overeenstemming over verkoop wordt bereikt, worden de begrote opbrengsten voor 2026 van € 250.000 als realistisch beschouwd. De huidige voortgang van dossiers ondersteunt deze verwachting.

De uitgaven in 2024 en 2025 liggen lager dan begroot, met name als gevolg van een gefaseerde opstart en inzet van personeel. Voor de komende jaren wordt verwacht dat de uitgaven stabiliseren en beter aansluiten bij de oorspronkelijke begroting. Een hogere personele inzet draagt bovendien bij aan een snellere afhandeling van dossiers en daarmee aan het eerder realiseren van opbrengsten.



Datum 24 juni 2026

Gezamenlijk laten deze ontwikkelingen zien dat het project financieel gezien geen opbrengstdoelstelling heeft, maar primair gericht is op het voorkomen van toekomstige kosten, juridische risico's en verlies van gemeentelijk eigendom.

Risico's

Een belangrijk risico bij voortzetting van het project betreft mogelijke uitloop in tijd en de daarmee samenhangende kosten. Het project is inmiddels ruim twee jaar in uitvoering; momenteel is 48% van de dossiers beoordeeld, waarvan 32% volledig is afgerond. Met een geplande einddatum van eind 2027 resteert nog circa anderhalf jaar voor de afhandeling van de resterende dossiers. Hoewel de verwachting is dat dossiers in deze fase sneller kunnen worden afgehandeld, onder meer door een hogere personele inzet, blijft het aannemelijk dat het project uitloop zal kennen. Dit hangt samen met het feit dat nog meerdere wijken moeten worden opgestart en dossiers een relatief lange doorlooptijd kennen. Daarnaast kunnen externe factoren, zoals wachttijden bij notariële passeringen, extra vertraging veroorzaken. Dit kan leiden tot aanvullende kosten.

Vervolg

Bij voortzetting wordt uw raad in de tweede helft van 2027 geïnformeerd over het verloop van het totale project. Daarnaast zal het college verkennen of een structurele werkwijze om oneigenlijk grondgebruik te voorkomen wenselijk is. Een eventueel advies dan wel voorstel wordt gekoppeld aan de afsluitende raadsbrief van het project.

Als uw raad besluit het project te beëindigen, dan zal het college in 2026 tot een afronding willen gaan komen.

Openbaarheid

Dit raadsvoorstel en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer