

Illegaal grondgebruik

**Over verlies, verjaring en verkrijging van grond
als gevolg van gebruik door niet-eigenaren**

Illegaal grondgebruik

**Over verlies, verjaring en verkrijging van grond
als gevolg van gebruik door niet-eigenaren**

mr. drs. Liesbeth van Leijen



Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl



1ste druk 2015

ISBN: 9789491930232

NUR: 820

© 2015 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.*

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Met sombere gezichten liepen we in de herfst van 2003 door de wijk: de opzichter van de Buitendienst, de beleidsmedewerker Cultuurtechniek en ik. Grote stukken plantsoen waren verdwenen in allerlei achtertuinen. En de rest van het plantsoen lag er ook al niet lekker bij: hier en daar was afval gestort en er waren ook olifantenpaadjes ontstaan.

Terug op het gemeentehuis bekeken we een luchtfoto, met daarop kadastrale lijnen geprojecteerd. Wat we buiten zagen, werd op ons scherm nog eens zéér zichtbaar. Hoe zat dat eigenlijk juridisch? Verjaring? Eigenrichting? Tweewegenleer? Ik ging me er in verdiepen. Langzaam liep het een beetje uit de hand: mijn kennis nam enorm toe, mijn notities over het onderwerp ook en ik begon er les over te geven. Er kwam een blog: www.illegaalgrondgebruik.nl, een eigen bedrijf (Van Leijen Overheidsrecht) en een Van Leijen Academie. En nog meer lessen en trainingen over dit onderwerp en dit jaar zelfs een landelijk congres.

En nu dus een boek over deze materie.

Het is een eenzaam proces, zo'n boek schrijven. Zonder de steun van velen, was dat natuurlijk nooit gelukt. Mijn eerste dank gaat uit naar mijn ouders, voor hun nooit aflatende, liefdevolle steun. Mijn vader heeft me het goede voorbeeld gegeven, als docent Bestuursrecht. Hij bracht me de liefde voor het openbaar bestuur bij. Daarnaast ben ik mijn eindredacteur, mr. Trees van der Schoot veel dank verschuldigd, voor haar geduld en wijze opmerkingen bij eerdere versies van dit boek. Leo Verhoeven, collega bij de gemeente, en prof. mr. Alex Geert Castermans (Leiden) hebben me ook met kritische opmerkingen over eerdere versies erg goed geholpen. Prof. mr. Steven Bartels (Nijmegen) heeft me in diverse telefoongesprekken over dit onderwerp, voor valkuilen behoed. En ook alle mensen aan wie ik de afgelopen jaren les heb mogen geven en geadviseerd, ben ik dank verschuldigd: dank zij hen leerde ik nog veel meer over de praktijk en de toepassing van het recht rondom illegaal grondgebruik.

Tot slot gaat mijn grootste dank uit naar mijn gezin. Mijn kinderen hebben me soms maar weinig gezien, want mama moest weer “aan haar boek werken”. En mijn man, dr.ir. Jan ten Thije, ook genoemd Boonkamp, bleef maar volhouden dat ik het af moest maken. Als hij een boek kon schrijven over zijn vak, dan kon ik dat toch ook? En daarin had hij helemaal gelijk.

's-Hertogenbosch, 17 november 2014

Dankwoord

“Voor mijn ouders, om alles wat jullie me geleerd én voorgeleefd hebben.”

Inhoud

Voorwoord		V
Dankwoord		VII
1	Inleiding illegaal grondgebruik	1
1.1	Grond is een kostbaar bezit	1
1.2	Het begint vaak bescheiden	3
1.3	Het is overal aanwezig	4
1.4	Illegaal grondgebruik is ingewikkeld	4
1.5	Grondgebruik en -bezit is emotie	5
1.6	Begripsomschrijving	6
1.7	Invalshoek	6
2	De positie van de overheid	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Overheidsoptreden tegen illegaal grondgebruik	17
3	Eigendom, bezit en houderschap	19
3.1	Eigendom is een zakelijk recht	19
3.1.1	Inleiding	19
3.1.2	Exclusief gebruik	23
3.1.3	Vestigen van rechten van anderen	24
3.1.4	Overdracht	25
3.1.5	Eigendom en bezit	26
3.1.6	Revindicatie	28
3.1.7	Notaris	30
3.2	Bezit en houderschap, inleiding	31
3.2.1	Algemeen	31
3.2.2	Houderschap	32
3.2.3	Inleiding bezit	34
3.2.4	Functies van bezit	38
3.2.5	Geen bezit én geen houderschap: onrechtmatige toestand	39

3.2.6	Strengere eisen aan bezit	41
4	Verjaring	45
4.1	Verjaring algemeen	45
4.2	Verrijvende verjaring	46
4.3	Bevrijdende verjaring	47
4.4	Eisen bij verjaring	50
4.5	Rechtszekerheid	52
4.6	Kenmerken van verjaring	54
4.6.1	Verjaring is eigendomsverrijving	54
4.6.2	Erfdienstbaarheden	55
4.6.3	Verjaring treft geen kabels en leidingen	58
4.6.4	Verjaring is emotie	58
4.6.5	Verjaring is óók tijdsverloop	59
4.6.6	Verjaring is 'all inclusive'	60
4.7	Verjaring is er ook voor de overheid	60
4.8	Verjaring stuiten	62
4.8.1	Inleiding	62
4.8.2	Manieren om verjaring te stuiten	64
5	Goede en kwade trouw	75
5.1	Inleiding	75
5.2	Goede trouw is normaal	76
5.3	Onnozelheid	76
5.4	Goede en kwade trouw en verjaring	78
5.5	Goede trouw en onderzoeksplicht	79
5.6	Goede trouw en bewijslast	82
5.7	Kwade trouw kan niet omslaan in goede trouw	83
5.8	Bezit, goede trouw, tijdsverloop en verjaring	83
6	Interversie en bezitsverlies	91
6.1	Van houder naar bezitter: interversie	91
6.2	Interversie is voor houders die bezitters willen worden	91
6.3	Artikel 3:111 BW	92
6.4	Bezitsverlies	97

6.4.1	Algemeen	97
6.4.2	Bezitsverlies van een onroerende zaak	99
6.4.3	In bezit nemen van een onroerende zaak of beperkt recht	101
6.5	Overgangsrecht	105
7	Privaatrechtelijk handhaving	111
7.1	Inleiding: beleid is noodzakelijk	111
7.2	Optreden tegen gebruik en bezitsverlies	113
7.3	Grond zelf gebruiken of "terugpakken"	115
7.4	Revindicatie: ontruiming	121
7.4.1	Revindicatie: inleiding	121
7.4.2	Revindicatie: eerst praten	122
7.4.3	Ontruimen	125
7.4.4	Ontruimingsvoorbeelden	126
7.4.5	Revindicatie: aandachtspunten	128
7.5	Gedogen	129
7.6	Legalisatie	131
7.6.1	Inleiding	131
7.6.2	Legalisatie voorkomt bezitsverlies	132
7.6.3	Legalisatie is een middel	134
7.6.4	Erkenning door eigenaar	135
7.7	Bewijs en bewijslast	140
7.8	Feiten verzamelen	141
7.8.1	Geen bezit betekent geen verjaring	141
7.8.2	Feiten waarden	148
7.9	Één gebruiksgeheel	149
7.9.1	Inleiding	149
7.9.2	Renkumse jurisprudentie	150
7.9.3	Één gebruiksgeheel is bezitsverlies	152
7.9.4	Ondoordringbare haag of hekwerk	155
7.10	Bekommernis eigenaar	157
7.11	Gebruik of onderhoud	160
7.12	Optellen en aftrekken	164
7.13	Bewijsmiddelen	167
7.13.1	Algemeen bewijsmiddelen	167

7.13.2	Inleiding bewijs	168
7.13.3	Getuigen	172
7.13.4	Iedereen over één kam scheren	175
7.14	Eigenrichting	177
8	Relatie met ruimtelijke ordening	185
8.1	Ruimtelijk beleid	185
8.2	Grondbeleid maakt mogelijk	186
8.3	Grond is vermogen	188
8.4	Let op uw saeck: exploitatie	196
8.5	Let op uw saeck: aansprakelijkheid	198
8.6	Let op uw saeck: handhaving bezit	199
8.7	Let op uw saeck: beheer en onderhoud	200
8.8	Ruimtebeslag in de ondergrond	201
9	Bestuursrechtelijke handhaving	203
9.1	Handhaven moet	203
9.2	Kwaliteitseisen voor bestuursrechtelijk handhaven	207
9.3	Toezicht en sanctionering	211
9.3.1	Inleiding	211
9.3.2	Nalevingsstrategieën	212
9.3.3	Toezietsstrategieën	215
9.3.4	Sanctiestrategieën	216
9.4	Bestuursrechtelijke handhaving in de praktijk	217
9.4.1	Inleiding	217
9.4.2	Voorbeeld: Beemster	218
9.4.3	Voorbeeld: Alkmaar	218
9.4.4	Voorbeeld: Geleiderail Reusel-De Mierden	221
9.5	Bestuursdwang werkt	223
9.6	Bewijs	224
9.7	Aandachtspunten toepassing bestuursdwang	227
9.7.1	Inleiding	227
9.7.2	Bestuursrechtelijke titel	228
9.7.3	Begunstigingstermijn	228
9.7.4	Wie aanschrijven?	229

9.7.5	Gelijkheidsbeginsel	230
9.7.6	Is strijdig gebruik ook bezit?	232
9.7.7	Aangenaam neveneffect	232
9.7.8	Niet wegbestemmen	233
9.7.9	Gemeente handhaaft zichzelf	234
9.8	Niet bouwen bij de burens	235
10	Aanpak van illegaal grondgebruik	241
10.1	Inleiding: het is niet eenvoudig	241
10.2	Stap 1: beheren en exploiteren	241
10.3	Stap 2: administratie op orde en probleeminventarisatie	243
10.4	Stap 3: Kennis op orde	243
10.5	Stap 4: Beleid maken en uitvoeren	244
10.6	Stap 5: leren en evalueren	251