CONCEPT Maatwerkregeling 'handhaving' woonsituaties Aalsmeer

Versie na bespreking met vertegenwoordiging van de fracties op 28 oktober 2020 waarbij uitgesproken is dat gedoogconstructies alleen als absoluut sluitstuk ingezet worden. Dat betekent dat eerst gekeken moet worden naar de mogelijkheden tot legalisatie met een omgevingsvergunning of in een bestemmingsplan of persoonsgebonden overgangsrecht in een bestemmingsplan wat tot meer rechtszekerheid leidt voor iedereen.

1.0, 8 december 2020, Justin van de Grootevheen

Inleiding
Rond 2008 is in Aalsmeer een nieuwe lijn ingezet op het gebied van handhaving van illegale situaties. Van een ad hoc aanpak op basis van een 'piepsysteem' is over gegaan op programmatische handhaving van bestemmingsplannen en actuele beleidsonderwerpen. Het college en de gemeenteraad zijn daarbij gezamenlijk opgetrokken en hebben daarvoor handhavingsbeleid vastgesteld en (extra) middelen beschikbaar gesteld. Prioriteit was daarbij de aanpak van bewoning in niet daarvoor bestemde gebouwen. Veelal situaties waarbij er sprake is van brandonveiligheid of strijd met hogere regelgeving zoals het Luchthavenindelingsbesluit (externe veiligheid en geluid).

Maatschappelijke context
Handhaving van regels grijpt veelal diep in op mensen. Zeker als het daarmee direct de persoonlijke leefomstandigheden raakt zoals dat het geval is bij het woonverblijf van mensen. Woonruimte is immers een van de basisbehoeften van mensen. Het is de centrale plek van iemands bestaan. In veel gevallen zitten mensen niet vanuit luxe in een illegale woonsituatie. Daarnaast is het, zeker in de huidige woningmarkt, moeilijk om aan andere 'betaalbare' woonruimte te komen. Wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn lang en het koopaanbod is beperkt en ligt veelal in het hogere prijssegment. Vanwege deze aspecten schuurt het bij handhaving nog weleens en komt de term 'de menselijke maat' geregeld naar voren. Zoals dat ook landelijk het geval is bij andere uitvoeringsorganisaties en hiervoor is zelfs de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in het leven geroepen. Dit wordt versterkt doordat er in Aalsmeer vele gevallen bekend zijn waarbij al lange tijd op een bepaalde locatie gewoond wordt. Soms wel 10-tallen jaren.

Het college en de gemeenteraad hechten belang aan handhaving van de regels. Zij willen echter voor langdurig bestaande gevallen een passende oplossing bieden die recht doet aan de omstandigheden van het geval en daarnaast veilig is. Op die manier kan een streep gezet worden onder het verleden. Voor iedereen creëert dit duidelijkheid en leidt dit, samen met de mogelijkheden voor verruiming waarvoor een apart kader is opgesteld, tot een nieuw ruimtelijk kader.

Wettelijk kader
Regels stellen, in bijvoorbeeld bestemmingsplannen, brengt met zich mee dat ze ook gehandhaafd moeten worden. Dit wordt ook wel de beginselplicht tot handhaving genoemd. Die plicht bestaat er niet alleen op verzoek, maar de gemeente moet ook uit eigen beweging tot handhaving overgaan. Er zijn niet veel 'andere smaken'. De gemeente hoeft niet te handhaven als er 'concreet' zicht op legalisatie is. Daarvan is in het kader van deze notitie (bewoning) sprake als er een ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd waarin het gebruik als woning mogelijk wordt gemaakt. Een andere variant is het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht in een bestemmingsplan. Of als er op basis van los beleid een omgevingsvergunning voor het gebruik als woning verleend kan worden. Daarvoor wordt apart van deze notitie beleid opgesteld.

In bovenstaande gevallen kan van handhaving worden afgezien en dit biedt rechtszekerheid.
Als legalisatie niet mogelijk is en handhaving niet wenselijk, dan komen we bij het persoonsgebonden gedogen. Het is het allerlaatste middel dat kan worden ingezet. Echter enkel en alleen als elke andere optie niet mogelijk is en handhaving tot onbillijke situaties leidt.

Persoonsgebonden gedoogverklaring
Met een persoonsgebonden gedoogverklaring beslist de gemeente dat het ten aanzien van de geconstateerde overtreding (in dit geval de illegale bewoning) afziet van handhaving. Deze verklaring is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd en niet overdraagbaar. In het geval van zo'n persoonsgebonden verklaring blijft de overtreding weliswaar bestaan, maar wordt de situatie gedoogd tot het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt.

Aan een persoonsgebonden gedoogverklaring kunnen voorwaarden verbonden worden.

Het is echter geen besluit en biedt de gedoogde geen rechtszekerheid. In het geval dat een derde belanghebbende een verzoek om handhaving indient, dan zal opnieuw een afweging gemaakt moeten worden.

Het is echter wel de meest pragmatische manier om in Aalsmeer met deze problematiek om te gaan. Zeker omdat de omvang van de opgave (het aantal situaties) niet bekend is. Zeker in de bestemmingsplangebieden Oosteinderweg en Uiterweg zullen nog veel gevallen niet bekend zijn.

Maatwerkregeling - afwegingskader
De beoordeling of een geval voor een persoonsgebonden gedoogverklaring in aanmerking komt gaat via onderstaand afwegingskader.

1. De situatie is niet te legaliseren via een ontwerpbestemmingsplan (al dan niet met persoonsgebonden overgangsrecht) of omgevingsvergunning op basis van het nieuwe beleid.
2. Het woongebruik is aantoonbaar gestart voor de peildatum **22 juli 2011** (gelijk aan de datum uit het bestemmingsplan Woonarken).
3. Om vast te stellen of iemand al op de peildatum zijn woonverblijf op de betreffende locatie had, is inschrijving op die datum in de Basisregistratie personen als bewijsmiddel geaccepteerd. Daarnaast zijn andere bewijsstukken toegelaten, zoals:
    - bescheiden waaruit blijkt dat de woning in de aangifte inkomstenbelasting is opgegeven als eigen woning en door de Belastingdienst als zodanig is aangemerkt;
    - een polis voor een ziektenkostenverzekering waarbij als adres van de verzekerde het adres van de woning is vermeld, gevoegd bij een inschrijving van die bewoner bij een huisartsenpraktijk in de gemeente waarin de woning is gelegen of een aangrenzende gemeente;
    - bescheiden waaruit blijkt, dat sprake is van een door burgemeester en wethouders genomen besluit met betrekking tot bekostiging van leerlingenvervoer vanaf het adres van de woning;
    - door de werkgever van bewoner aan die bewoner verstrekte jaaropgaven waaruit blijkt dat sprake is van een inkomen van die bewoner op het adres van de woning;
    - bescheiden van een uitkeringsinstantie of pensioenfonds waaruit blijkt dat sprake is van een uitkering of pensioen van die bewoner op het adres van de woning.
4. De woning voldoet aan de minimale eisen voor constructieve- en brandveiligheid uit het Bouwbesluit 2012 (bestaande bouw). Met een bouwkundig rapport van een ter zake deskundige (architect of bouwkundig tekenaar) moet dit worden aangetoond door de gedoogde.
5. De woning is bereikbaar voor hulpverleningsdiensten volgens artikel 6:37 uit het Bouwbesluit 2012.
6. Indien de woning niet voldoet dan mogen deze gebreken binnen een termijn van 6 weken verholpen worden voor zover het om vergunningvrij gewoon onderhoud van een bouwwerk gaat (detaillering, profilering en vormgeving van dat bouwwerk wijzigen niet, artikel 2 lid 1 van bijlage II Besluit omgevingsrecht) of als het gaat om een verandering van een bouwwerk (artikel 3 lid 8 van bijlage II Bor), mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
    - geen verandering van de draagconstructie,
    - geen verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering,
    - geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, en
    - geen uitbreiding van het bouwvolume.

Spelregels

- De persoonsgebonden gedoogverklaring komt te vervallen indien de personen zijn verhuisd of overleden. De verklaring geldt dus niet voor eventuele rechtsopvolgers;
- Eventuele inwonende (minderjarige) kinderen mogen in de woning wonen, zolang ze inwonen bij een persoon met een persoonsgebonden gedoogverklaring;
- Personen die na **22 juli 2011** komen inwonen bij een persoon met een persoonsgebonden gedoogverklaring komen zelf niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogverklaring. Als (nieuwe) partner van de gedoogde mogen zij in de woning verblijven totdat de gedoogde verhuist of komt te overlijden. Van een partner is sprake op het moment dat men een samenlevingscontract, geregistreerd partnerschap heeft of getrouwd is.
- Een persoonsgebonden gedoogverklaring komt te vervallen indien de bewoning voor meer dan één jaar onderbroken wordt. Het is niet mogelijk na hervatting van de bewoning opnieuw in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden gedoogverklaring.
- Indien er op een locatie voor slechts één persoon een persoonsgebonden gedoogverklaring is gegeven, dient de rest van het huishouden binnen 6 maanden na het vervallen van deze verklaring te vertrekken. Een na de peildatum inwonende partner dient dus met de eventueel inwonende kinderen te vertrekken.
- Indien de gedoogsituatie eindigt dan dienen binnen 9 maanden de zonder omgevingsvergunning aangebrachte woonvoorzieningen verwijderd te worden en moet het geheel weer in overeenstemming worden gebracht met de laatst verleende vergunning.
- Het is niet mogelijk om mantelzorg te verlenen in of vanuit een gebouw waarin op basis van een persoonsgebonden gedoogverklaring wordt gewoond.

Kanttekeningen

- Met deze nieuwe koers wordt gebroken met de rond 2008 ingezette handhavingslijn. Dat betekent dat er een gevoel kan ontstaan van rechtsongelijkheid in gevallen waar wel is gehandhaafd. Het aantal gevallen waar wel handhavend is opgetreden bedraagt zeker meer dan 50 die mogelijk ook voldeden aan de peildatum.
- Een gedoogverklaring biedt de minste rechtsbescherming. Het is immers geen besluit. Bij een verzoek om handhaving moet een integrale afweging van belangen gemaakt worden.
- Het staat gebiedsontwikkeling en bestaande bedrijven niet in de weg omdat de feitelijke overtreding blijft bestaan en er dus geen planologisch woongebruik wordt gerealiseerd.
- Het is niet mogelijk om dergelijke verklaringen in te schrijven in het register Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Dat betekent dat potentiële kopers niet gewezen worden op het feit dat de bewoning op die locatie niet is toegestaan.
- Tegen gevallen aangevangen na **22 juli 2011** wordt handhavend opgetreden conform het geldende handhavingsbeleid.
- Met het afgeven van gedoogverklaringen wordt handhaving uitgesteld. Er blijft dus altijd een handhavingsopgave. De verwachting is echter wel dat door verloop van tijd het aantal strijdige 'situaties' afnemen. Bijvoorbeeld door sloop, nieuwbouw, herontwikkeling, vertrek of overlijden. Het is echter onvermijdelijk dat in enkele gevallen als nog handhaving moet worden opgetreden.
- Omdat er bij gedogen nog steeds sprake is van een overtreding, die op enig moment eindigt, en er sprake is van een kennelijk onbillijke situatie waarbij de menselijke maat uitdrukkelijk onder druk staat, bestaat er geen aanleiding om inmiddels (al dan niet vrijwillig) beëindigde strijdige situatie opnieuw te laten plaatsvinden. Verondersteld mag worden dat men inmiddels nieuwe huisvesting heeft gevonden zodat er geen sprake meer is van een onbillijke situatie. De gedoogconstructie richt zich op het gebruik door de gedoogde en niet zo zeer op de financiële aspecten van (verhuurde) object, bijvoorbeeld dus op de huurinkomsten van de eigenaar.