

Inkeerregeling plan van aanpak 'Meer uit Meerssen halen: meer ruimte voor coulance'

De gemeenteraad heeft op 20 april 2017 besloten:

1. dat de nu geldende coulance-regeling, zoals vastgesteld door de raad op 29 januari 2015 en zoals vastgelegd in het plan van aanpak 'Meer uit Meerssen halen: meer ruimte voor coulance' d.d. 5 februari 2015 eindigt op 3 augustus 2017 inbegrepen een inkeerregeling van 3 maanden;
2. dat van 3 mei tot en met 3 augustus 2017 een inkeerregeling geldt, waarbij belanghebbenden zich bij de gemeente kunnen melden wanneer zij nog gebruik willen maken van de coulance-regeling zoals verwoord in het plan van aanpak 'Meer uit Meerssen halen: meer ruimte voor coulance';
3. dat het eventuele restant van het op 29 januari 2015 vastgestelde budget wordt ingezet ten behoeve van het behandelen van aanvragen in het kader van de inkeerregeling, waarbij tevens de legeskosten die voortkomen uit deze aanvragen ingezet mogen worden voor de behandeling ervan.

Plan van aanpak 'Meer uit Meerssen halen: meer ruimte voor coulance'

MANAGEMENTSAMENVATTING EN BESLISPUNTEN

De gemeente Meerssen houdt toezicht op het naleven van wet- en regelgeving. Door het handhaven van de regels die de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en veiligheid in de gemeente ten goede komen, zorg je voor gelijkwaardigheid en duidelijkheid voor iedereen.

Op 26 september 2013 heeft de gemeenteraad een Plan van aanpak vastgesteld voor actuele dossiers waar deze regels niet nageleefd lijken te zijn. In de tijd tussen 26 september en nu is het aantal bekende gevallen waarin de regels niet nageleefd zijn verder toegenomen: er zijn 76 gevallen bijgekomen. Het vastgestelde Plan van aanpak ging uit van een vrij streng handhavingsbeleid. Inmiddels is deze doelstelling bijgesteld en bestaat de wens om met een schone lei te beginnen door de zonder toestemming gerealiseerde zaken waar mogelijk te legaliseren. Dat is dan ook de doelstelling van dit nieuwe Plan van aanpak.

Uitgangspunt is dus het bij wet erkennen van de situatie. Voor toekomstige gevallen wordt het reguliere handhavingsbeleid gevolgd. Met dit Plan van aanpak wordt uitvoering gegeven aan de raadsmotie van 12 december 2013 (ten aanzien van de in gang gezette strikte handhavingslijn) en het Bestuursakkoord voor de raadsperiode 2014–2018.

- Er is besloten dat de gemeente begint met een schone lei en legaliseert voor zover mogelijk de in het verleden ontstane situaties conform dit Plan van aanpak. In nieuwe gevallen (ontstaan na de in dit Plan van aanpak genoemde peildatums) wordt een regulier handhavingsbeleid gevoerd, waarbij de regels consequent worden nageleefd.

Voorgesteld wordt met een zogenaamde 'nuloptie' (schone lei) te werken: een peildatum die als nullijn geldt.

Bij alle situaties die voor die peildatum zijn ontstaan wordt zoveel mogelijk met de hand over het hart gestreken, overtredingen na deze peildatum ondergaan de reguliere en volle toets. Als peildatum voor woningtoevoegingen wordt 4 oktober 2012 gehanteerd. Dit is de datum van vaststelling van de Regionale Woonvisie, waarin de gemeente zelf het krimpbeleid heeft vastgelegd en heeft aangegeven een restrictief woningbouwbeleid te voeren. Vóór die tijd kan gesteld worden dat mensen hiervan minder goed op de hoogte waren en dat medewerking van de gemeente mogelijk was als de betreffende woningtoevoeging zou zijn aangevraagd. In aanloop naar het door de gemeente hierover vast te stellen beleid, is al rekening gehouden met dit beleid (sinds begin 2010 is er al op geanticipeerd) maar op 4 oktober 2012 is dit beleid echt geformaliseerd.

- Er is besloten dat 4 oktober 2012 als peildatum wordt gehanteerd voor de woningtoevoegingen.

Vanuit oogpunt van 'gelijke behandeling' kan ervoor gekozen worden deze peildatum niet alleen te hanteren voor woningtoevoegingen, maar voor alle handhavingsdossiers. De Raad heeft daar niet voor gekozen en bepaald dat voor de overige gevallen de peildatum 9 februari 2010 wordt aangehouden. Op deze datum heeft het college een nadere invulling gegeven aan het handhavingsbeleid, waarbij het

de bedoeling was om nieuwe gevallen daadkrachtig op te pakken. Aan dit beleid is sindsdien ook uitvoering gegeven door het college. Omdat de afgelopen jaren op basis van dit beleid in vergelijkbare gevallen (dus andere zaken dan woningtoevoegingen) al wel is opgetreden en er al veel vergelijkbare aanvragen geweigerd zijn, leidt het tot ongelijkheid als voor de in dit Plan van aanpak aan de orde zijnde gevallen nu een latere peildatum zou worden gehanteerd.*

- Er is besloten dat voor de overige zaken (andere dan woningtoevoegingen) de peildatum van 9 februari 2010 wordt aangehouden.*

Als de situatie is ontstaan vóór de peildatum (4 oktober 2012 voor woningen en 9 februari 2010 voor overige gevallen)*, wordt deze gelegaliseerd als:

1. een handhavingsverzoek ontbreekt;
 2. een belangenafweging op basis van een ingediend handhavingsverzoek tot de conclusie leidt dat legalisatie kan plaatsvinden;
 3. er geen dringende redenen zijn om op te treden (zoals veiligheid, milieunormen of overige belemmeringen);
 4. er geen sprake is van een welstandsexces;
 5. er geen sprake is van een exces qua ruimtelijke kwaliteit;
 6. de betrokkene meewerkt aan de afspraken die gemaakt worden over het te doorlopen traject.
- Er is besloten dat de situaties ontstaan vóór de peildatum, worden gelegaliseerd na een 'lichte toets'.

Als de toets leidt tot een handhavingsadvies dan wordt dit in de stuurgroep besproken (bestaande uit het afdelingshoofd, projectleider en communicatieadviseur)*.

Belangen van omwonenden worden niet (uitputtend) op voorhand gewogen, maar komen in de legalisatieprocedure aan bod. De provincie heeft aangegeven te kunnen instemmen met de nuloptie omdat naar de huidige stand van zaken legalisering van de reeds gerealiseerde woningen slechts een administratieve toevoeging van woningen betekent. Het gaat niet om een reële toevoeging met effecten op de bestaande woningvoorraad (en dus heeft het ook geen effecten op de woningmarkt en geen gevolgen op het gebied van volkshuisvesting).

Met de regio Maastricht en Mergelland is een en ander afgestemd in het kader van de vastgestelde regionale woonvisie Maastricht en Mergelland. Omdat de woningen wel als feitelijke woningen zijn meegeteld, is slechts sprake van een administratief-juridische toevoeging en niet van een feitelijke vergroting van de woningvoorraad.

De genoemde afspraken over legalisering houden in dat de betrokkene voor een bepaalde datum een ontvankelijke aanvraag moet indienen tot legalisatie en een aanvraag om mee te liften in het vastgestelde uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma bestaat uit het analyseren van alle bekende en ingediende dossiers en de afhandeling hiervan. Hiervoor gelden voorwaarden, zoals het betalen van de kosten van eventueel noodzakelijk onderzoek en eventuele planschadeposten. Dit uitvoeringsprogramma houdt in dat in opdracht van de gemeente bestemmingsplannen worden opgesteld voor alle te legaliseren zaken samen. Er wordt in vier fases een dergelijk bestemmingsplan opgesteld (gefaaseerde legalisatie van de dossiers om de werklast te verspreiden). Hierbij wordt een indeling op basis van prioriteit gemaakt. In de eerste fase zullen de meest urgente zaken worden meegenomen (zaken die nu al onder de rechter zijn bijvoorbeeld).

- Er is besloten dat legalisatie plaatsvindt middels een bestemmingsplan in vier fases (vier deelplannen).

De kosten voor deelname aan deze bestemmingsplannen worden via legesheffing verhaald op de aanvrager. Het reguliere tarief dient te worden betaald.*

- Er is besloten dat de vigerende legesverordening wordt gehanteerd.*

De bestemmingsplannen kunnen door Tonnaer worden opgesteld, waarbij de kosten van Tonnaer worden voldaan uit de legesopbrengsten. De legesopbrengsten worden dan verdeeld over de gemeente (dekking apparaatskosten) en Tonnaer (dekking kosten opstellen bestemmingsplan). De ambtelijke begeleiding van de aanvragen en bestemmingsplannen gebeurt in eerste instantie binnen de reguliere

*) Aangepaste tekst (t.o.v. de definitieve versie van 16 december 2014 van het Plan van aanpak) naar aanleiding van toezeggingen van het college, raadsbesluiten en aangenomen moties d.d. 29 januari 2015.

organisatie, maar ook hier kan Tonnaer via detachering ondersteunen. Dat geldt ook voor (het beperkte aantal) handhavingstrajecten. Tonnaer kan een projectleider ter beschikking stellen voor het totale project. Deze zorgt in ieder geval voor een rapportage aan de raad over de voortgang van het totale project conform de begrotingscyclus. Er worden een stuurgroep (bewaken voortgang en inhoud), projectgroep (hoofdlijnen en lastige gevallen) en werkgroep (uitvoering, dagelijkse werkzaamheden) ingesteld.

De nieuwe aanpak betekent dat het merendeel in aanmerking komt voor legalisatie en een beperkt aantal niet. De planning is erop gericht de bestemmingsplannen in de periode maart 2015 tot augustus 2016 in procedure te brengen (start eerste plan t/m vaststelling vierde plan). Het nieuwe Plan van aanpak leidt in beginsel niet tot extra kosten ten opzichte van het vorige plan en het beschikbaar gestelde budget. Reservering van dit budget blijft noodzakelijk voor een goede projectmatige aanpak om te komen tot een oplossing voor de actuele handavingsdossiers, waarvan er meer blijken te zijn dan waarvan in het eerdere Plan van aanpak was uitgegaan.

- Er is besloten dat de budgetreservering van € 400.000 wordt gehandhaafd in de meerjarenbegroting.

In de communicatiestrategie wordt niet uitgegaan van de overkoepelende wens van de gehele doelgroep, maar wordt het individu centraal gesteld. We werken aan het opbouwen van een vertrouwensband met de inwoners. Klantgerichtheid is het streven: een oplossing zoeken die voor die specifieke betrokkene past. Daarbij wordt aan de inwoners meer eigen verantwoordelijkheid gegeven. De gemeente treedt persoonlijker naar buiten met een menselijke aanpak. Alle communicatie wordt positief ingestoken.

De volgende communicatiemiddelen worden ingezet:

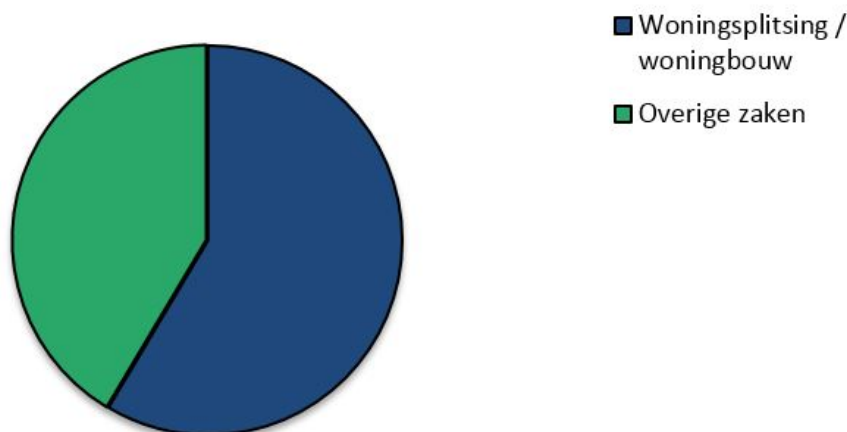
- Crisisplan: wat doen we als mensen ongewenst gedrag vertonen in de vorm van bedreigingen, de media inschakelen, etc.
- Veel gestelde vragen: overzicht op de website (algemene informatie).
- Digitale nieuwsbrief gemeente en website.
- Persbijeenkomst bekendmaking uitvoeringsprogramma.
- Aanvullend: persberichten bekendmaking uitvoeringsprogramma.
- Social media: actieve online monitoring berichtgeving over uitvoeringsprogramma.
- Telefoonnummer als aanspreekpunt voor ongeruste en ontevreden inwoners.
- Persoonlijk contact: uitnodiging per brief voor informatieavond, voorafgegaan door een telefoontje.
- Informatieavond(en): informatie over het uitvoeringsprogramma.
- Brochure met algemene informatie.
- Persbericht informatieavond.
- Persoonlijke brief waarin het persoonlijk bezoek wordt aangekondigd.
- Persoonlijk gesprek: huisbezoek en inventarisatie ter plaatse.
- Persoonlijk contact: de betrokkenen worden telefonisch op de hoogte gebracht van de uitkomst.
- Persoonlijke brief: bevestiging uitkomst.
- Persbericht over status uitvoeringsprogramma.
- Boodschap waarin de kaders voor de communicatie zijn neergelegd.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Meerssen heeft gevraagd om een Plan van aanpak waarmee de in de gemeente aanwezige handavingsdossiers op een systematische en efficiënte manier kunnen worden opgelost. Er bestaat namelijk een achterstand. Er zijn ongeveer 140 dossiers bekend, waarbij (in hoofdzaak) sprake is van strijd met het ruimtelijke beleid. Het gaat hierbij vooral om woningsplitsing of woningbouw (82 dossiers), illegale bouwwerken, opslag, bedrijfsactiviteiten of overige zaken (58 dossiers). Met 'illegaal' wordt hier bedoeld: gerealiseerd zonder de daartoe vereiste vergunning en in strijd met de regels van het bestemmingsplan. Maar ook gaat het om het niet naleven van de milieuwetgeving en/of in de 'milieuvergunning' vastgelegde normen en dergelijke.

Huidig aantal dossiers



Ten opzichte van het Plan van aanpak d.d. 27 augustus 2013 (vastgesteld door de raad d.d. 26 september 2013) zijn de aantallen gewijzigd. Een aantal zaken is afgehandeld, maar er zijn ook veel zaken bijgekomen, namelijk 76 gevallen. Dit betreft bestaande zaken die recent geconstateerd zijn. Die constatering is gedaan naar aanleiding van rapportages van de afdeling Bevolking over inschrijvingen, meldingen van inwoners en eigen waarnemingen. De forse toename geeft aan dat het noodzakelijk is een duidelijke lijn te volgen omdat het probleem anders onbeheersbaar dreigt te worden. De urgentie om het probleem aan te pakken, is dus groot.

Op 26-9-2013 bekende zaken	115
Sinds 26-9-2013 toegevoegde zaken	76
Sinds 26-9-2013 afgehandelde zaken	51
Huidig aantal bekende zaken	140

De genoemde aantallen betreft de nu bekende, in het verleden ontstane gevallen. Voor de woningtoevoegingen geldt dat deze grotendeels in beeld zijn; er zullen nog enkele gevallen kunnen opduiken die in het verleden ontstaan zijn, maar nu nog niet bekend zijn. Voor de overige gevallen is geen actief opsporingsbeleid gevoerd. Dat betekent dat er waarschijnlijk nog veel meer gevallen zijn dan de gevallen die nu bekend zijn (topje van de ijsberg?).

1.2 Doelstelling

De doelstelling voor de handavingsdossiers uit het verleden kort samengevat:

Legaliseren waar mogelijk, handhaven waar nodig

Dit Plan van aanpak geeft aan hoe wordt omgegaan met de *bestaande c.q. in het verleden ontstane* gevallen. De gemeente begint vanaf nu met een *schone lei*. Voor toekomstige gevallen wordt het reguliere handavingsbeleid gevolgd.

Er moet voor gewaakt worden dat de huidige opstelling geen vrijbrief vormt voor toekomstige overtredingen van huidig en toekomstig (soepeler) beleid. In dit verband is sprake van een cultuuromslag. De vastgestelde regels moeten worden nageleefd en hierop wordt gecontroleerd. De tijd van stilzwijgend gedogen is voorbij.

1.3 Afbakening

Dit Plan van aanpak ziet op dossiers met betrekking tot ruimtelijke ordeningszaken (met name woningtoevoegingen en daarnaast overige functie- en gebruikswijzigingen en overige bouwactiviteiten) en een zeer beperkt aantal milieuzaken (overtreding milieuregelgeving). Zaken met betrekking tot openbare orde (bijvoorbeeld vanuit de Drank- en Horecawet) en privaatrechtelijke handhaving (bijvoorbeeld illegale ingebruikname van gemeentelijke groen) maken geen onderdeel uit van dit Plan van aanpak.

1.4 Leeswijzer

Dit Plan van aanpak is opgesteld door Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht in nauw overleg met de gemeente Meerssen en met communicatie-adviesbureau Exit Communicatie.

In dit Plan van aanpak wordt eerst in hoofdstuk 2 de voorgeschiedenis weergegeven en een samenvatting van het op 26 september 2013 vastgestelde Plan van aanpak (versiedatum 27 augustus 2013). Ook wordt ingegaan op de motie van de gemeenteraad d.d. 12 december 2013 naar aanleiding van (uitvoering van) het Plan van aanpak. Tot slot wordt ingegaan op de aanleiding voor herziening van het Plan van aanpak. Hoofdstuk 3 geeft als achtergrondinformatie aan welke belangen gediend zijn met handhaving, omdat dit natuurlijk goed voor ogen moet blijven bij het vaststellen van de wijze waarop met de handhavingssituaties wordt omgegaan. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de nieuwe (beleids)kaders waarmee de dossiers beoordeeld kunnen worden. In hoofdstuk 5 wordt de nieuwe aanpak weergegeven, waarna in hoofdstuk 6 de consequenties daarvan inzichtelijk worden gemaakt. In hoofdstuk 7 vindt een terugkoppeling plaats naar hetgeen in de raadsmotie is gevraagd. Hoofdstuk 8 gaat over de (externe) communicatie van het Plan van aanpak.

2. VOORGESCHIEDENIS

2.1 Ontstaan van illegale situaties (in strijd met het bestemmingsplan)

In het verleden zijn diverse bouwactiviteiten uitgevoerd en functiewijzigingen doorgevoerd die niet in het bestemmingsplan passen en waarvoor geen vergunning is aangevraagd. Als iemand een activiteit uitvoert zonder vergunning, is de gemeente verplicht om actie te ondernemen. Die actie houdt in dat ofwel de betrokkene gevraagd wordt alsnog een vergunning aan te vragen waarna de situatie juridisch wordt geregeld, door een bestemmingsplanherziening ofwel door beëindiging van het gebruik of verwijdering van hetgeen gebouwd is. De gemeente heeft echter (met name) voor wat betreft woningsplitsingen lange tijd geen actie ondernomen waardoor een achterstand is ontstaan in het oppakken van deze zaken (zie hierover paragraaf 2.5).

Het toenmalige college van burgemeester en wethouders heeft begin 2013 gevraagd om een Plan van aanpak op te stellen voor het wegwerken van deze achterstand. Doelstelling was: handhaven waar nodig, legaliseren waar mogelijk. Optreden stond voorop vanwege de beginselplicht daartoe. Het Plan van aanpak moest duidelijkheid scheppen over de te hanteren lijn in alle gevallen, waarbij een einde komt aan het impliciete gedoogbeleid uit het verleden.

2.2 Plan van aanpak d.d. 27 augustus 2013

Op 27 augustus 2013 is het gevraagde Plan van aanpak opgeleverd. Dit plan is op 26 september 2013 door de gemeenteraad vastgesteld. In het Plan van aanpak is een algemeen stappenplan opgenomen voor handhaving en voor legalisatie. De dossiers zijn in categorieën ingedeeld. Het betreft vooral ruimtelijke ordeningszaken en grotendeels woningbouw of -splitsing (gerealiseerd zonder de benodigde vergunning en/of in strijd met het bestemmingsplan). De volgende categorieën zijn onderscheiden:

1. Illegale woningen (in strijd met het bestemmingsplan):
 - a. grondgebonden woningen gesplitst in meerdere zelfstandige wooneenheden/appartementen;
 - b. bewoonde andere ruimte (BAR): zelfstandige woningen waaraan een huisnummer is toegekend zonder dat vergunning is verleend voor woningsplitsing;
 - c. (agrarische) bedrijfswoning/-bebouwing opgesplitst in meerdere zelfstandige wooneenheden, in gebruik door familie;
 - d. (agrarische) bedrijfswoning/-bebouwing opgesplitst in meerdere zelfstandige wooneenheden, in gebruik door derden;
 - e. bouw van een nieuwe woning;
 - f. permanente bewoning van een recreatieverblijf;
2. Illegale bouwwerken:
 - a. bouwwerken voor de voorgevelrooilijn;
 - b. bouwwerken (stallen, schuilgelegenheden e.d.) in het buitengebied en de kernranden;
 - c. overige bouwwerken;
 - d. afwijken van bouwvergunning (voluit: omgevingsvergunning voor activiteit 'bouwen');
3. Illegale bedrijfsactiviteiten:
 - a. illegaal bedrijf;
 - b. illegaal aan huis verbonden beroep/bedrijf;
4. Overtreding milieuwetgeving;
5. Combinatie van overtredingen en overige overtredingen.

Vervolgens zijn in het Plan van aanpak verschillende oplossingsrichtingen geschetst. Handhavend optreden was de keuze voor de meeste dossiers, enkele dossiers kwamen in aanmerking voor legalisatie. Voor de toevoeging van woningen (woningsplitsingen e.d.) werd handhaving ingegeven door het vigerende, strenge beleid ten aanzien van de toevoeging van een woning (het '1 erbij = 1 eraf'-beleid). Voor een nuloptie werd niet gekozen omdat daarvoor onvoldoende aanleiding werd gezien, vooral omdat daarmee aan illegaal gerealiseerde situaties rechten werden toegekend. Op grond van het voorgaande kwamen 60 overtredingen in aanmerking voor handhaving, 6 voor legalisatie en 14 dossiers moesten nog nader worden onderzocht op de legalisatiemogelijkheden. Voor de handhaving was in het Plan van aanpak een prioriteitsvolgorde opgenomen. Tot slot was voor afhandeling van de dossiers een planning opgenomen, het benodigde aantal uren en een kostenraming.

2.3 Raadsnotie d.d. 12 december 2013

De gemeenteraad heeft op 12 december 2013 een motie aangenomen waarin wordt gesproken over ernstige maatschappelijke gevolgen en de bijbehorende onrust als gevolg van de voorgenomen aanpak. motie behelst samengevat, per onderwerp weergegeven en voor zover hier van belang, het volgende:

1. Er moet een gedegen onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid tot legalisering, waarbij:
 - a. de bestuurlijke zwaarte van de gevallen waar tegen opgetreden dient te worden, gewogen moet worden. Van essentieel belang daarbij is hoe deze gevallen zijn ontstaan en wat de rol van de gemeente daarin is geweest;
 - b. onderzocht dient te worden in welke gevallen het zogenaamde compensatiebeleid uitkomst kan bieden;
 - c. gelet moet worden op de ruimere mogelijkheden die de geldende bestemmingsplannen bieden voor legalisering.
2. Per situatie dient vooraf de vraag te zijn beantwoord welk ruimtelijk belang nu nog gediend is met het optreden tegen reeds lange tijd bestaande situaties (omdat dit zwaar weegt in de rechterlijke toets).
3. De concrete gevallen die voor handhaving in aanmerking komen, moeten ter informatie en met vermelding van de motivering om te handhaven, aan de raad worden voorgelegd (met het oog op bestuurlijke transparantie en controlerende rol van de raad).
4. Aangegeven moet worden welke gevallen zijn aan te merken als 'kruimelgevallen'. Deze gevallen dienen onder een overgangs- of gedoogregeling te worden gebracht. Deze motie was in eerste instantie aanleiding om het Plan van aanpak bij te stellen. Inmiddels is echter besloten een geheel nieuw Plan van aanpak te schrijven, mede gelet op het Bestuursakkoord 2014–2018 en de daarin neergelegde nieuwe lijn ten aanzien van handhaving.

2.4 Bestuursakkoord 2014–2018 d.d. 6 mei 2014

In het Bestuursakkoord 'Meer uit Meerssen halen!' voor de raadsperiode 2014–2018 wordt ingegaan op de handavingsgevallen uit het verleden. Daarbij wordt gewezen op de categorie woningsplitsingen. Aangegeven wordt dat voor deze categorie bekeken moet worden of het bestemmingsplan dat gold ten tijde van de bouw (of aanvang van de activiteit) de betreffende activiteit wel toeliet. Zo ja, dan komt dit in aanmerking voor legalisatie. Zo niet, dan wordt een voorstel gedaan voor herziening van het bestemmingsplan. Daarbij kunnen omwonenden (maar ook de regiogemeenten en de provincie) bezwaar maken. Verder moet uiteraard voldaan worden aan de veiligheidseisen e.d. De gemeente stelt zich binnen haar mogelijkheden positief op.

Het Bestuursakkoord gaat dus uit van het zo veel mogelijk legaliseren van de bestaande handavingsgevallen. Dat is de aanleiding voor dit Plan van aanpak.

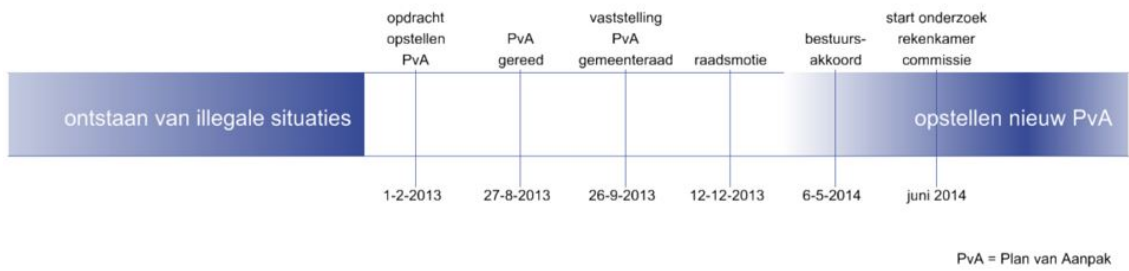
2.5 Onderzoek Rekenkamercommissie vanaf juni 2014

In juni 2014 is de Rekenkamercommissie in opdracht van de raad een onderzoek gestart naar de organisatorische oorzaken voor de achterstanden in de handavingsdossiers. De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

Breng de organisatorische oorzaken in kaart die verband houden met het ontstaan van achterstanden binnen het werkgebied Handhaving en geef oplossingsrichtingen aan, zodat dergelijke achterstanden in de toekomst niet meer voorkomen.

Doelstelling van de gemeenteraad met dit onderzoek is om naar de toekomst toe te komen tot een organisatie van het werkgebied Handhaving, waarbij het handavingsvraagstuk structureel beheersbaar is en blijft. De uitkomsten van het rekenkameronderzoek worden het eerste kwartaal 2015 verwacht. De bevindingen van het onderzoek zullen worden meegenomen bij de uitvoering van het Plan van aanpak.

In een tijdlijn weergegeven, ziet de voorgeschiedenis er als volgt uit:



3. HET BELANG VAN HANDHAVING

Het belang van handhaving is eigenlijk gelijk aan het belang van de wetten, regelingen en beleidskaders die zijn vastgesteld en die gehandhaafd worden. Zonder handhaving van overtredingen daarvan, hebben deze regelingen weinig zin. Zeker niet wanneer op relatief grote schaal overtredingen plaatsvinden.

De wetten, beleidskaders en regelingen dienen vaak belangrijke doelen, denk onder meer aan brandveiligheid, een goede ruimtelijke ordening, uiterlijk aanzien van de gemeente, beperking van leegstand en verpaupering elders, voorkomen van overlast (bijvoorbeeld parkeerdruk), belangen van omwonenden, etc.

Het niet toepassen van deze wetten, beleidskaders en regelingen leidt tot ongelijkheid richting inwoners die zich wel aan de regels houden. Het is ook niet uit te leggen aan inwoners die in het verleden wél netjes een aanvraag hebben ingediend of een principeverzoek, die na toetsing aan de vastgestelde beleidskaders geweigerd zijn.

Verder leidt niet handhaven tot een onjuiste informatievoorziening. Zo moet het bestemmingsplan aan de inwoners de informatie geven die zij nodig hebben (bijvoorbeeld bij de beoordeling om een bepaalde woning te kopen). Wanneer het toegestaan wordt om zonder procedure en niet inzichtelijk voor de omwonenden van de vastgestelde kaders af te wijken, dan geven deze vastgestelde kaders geen inzicht in hetgeen wel en niet is toegestaan. Als afwijken zonder inhoudelijke (belangen)afweging en procedure op grote schaal gebeurt, kunnen de regels eigenlijk beter niet worden vastgesteld omdat deze dan slechts een misleidende schijnzekerheid bieden.

In het verlengde daarvan is het niet gewenst de grenzen op te rekken. Uitgangspunt is dat de vastgestelde kaders gelden, tenzij er goede argumenten zijn op basis van een individuele beoordeling om hiervan incidenteel af te wijken. Dat gebeurt dan via een procedure met waarborgen voor een goede belangenafweging van onder andere de omwonenden. Wanneer mensen die illegaal handelen feitelijk het beleid bepalen, heeft het geen zin (vooraf) beleid vast te stellen. Dan kan beter gekozen worden voor een vrijstaat waarin iedereen mag wat hij of zij wil en waarin de gerealiseerde situatie vastgelegd wordt (hoewel ook dat dan eigenlijk weinig zin heeft).

Niet handhaven betekent ook dat belangen van derden in het gedrang komen. Als iemand tegen de regels in iets realiseert en de gemeente niet optreedt, staan derden buiten spel. Zij zullen zelf actief een verzoek moeten indienen om iets tegen te houden wat indruist tegen hetgeen het door hen democratisch gekozen bestuursorgaan als de norm heeft vastgesteld.

Tot slot wordt gewezen op ongewenste precedentwerking. Er kan zelfs een algemeen gevoel ontstaan dat alles mag, wat tot excessen kan leiden. Uitvoering van publieke taken houdt in dat bepaalde kaders worden vastgesteld waaraan iedereen zich (in beginsel) dient te houden. Naleving van deze kaders is dan ook van belang. Wanneer het op grotere schaal aan individuen wordt toegestaan om buiten de vastgestelde kaders om, activiteiten te ontplooiën, heeft de gemeente eigenlijk geen logisch en eerlijk handvat meer om op te treden tegen overtredingen. Inwoners en bedrijven tegen wie de gemeente wel zou willen optreden, kunnen zich immers beroepen op de geschapen precedënten.

In de jurisprudentie is gelet op argumenten zoals de bovenstaande dan ook een beginsel*plicht* tot handhaving geformuleerd (zie bijvoorbeeld ABRvS 28-11-2012, 201203013/1/A1 en zie ook de nadere precisering in ABRvS 5-10-2011, 201010199/1M2):

‘Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig one-

venredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.'

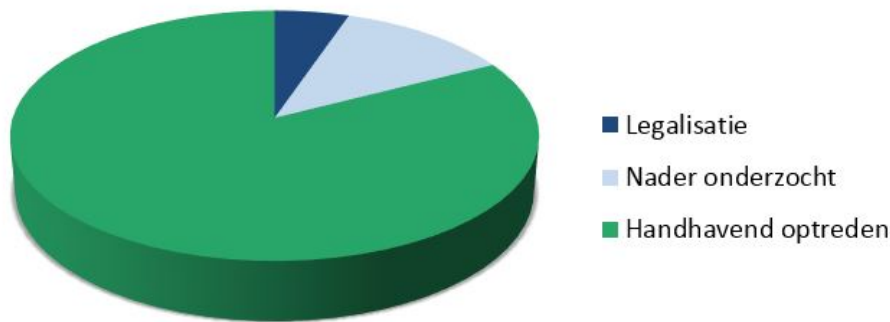
4. NIEUWE (BELEIDS)KADERS EN CRITERIA

4.1 Inleiding

Wanneer de nu bekende gevallen worden getoetst aan de huidige, recent door de gemeente vastgestelde bestemmingsplannen, beheersverordeningen en beleidskaders blijkt dat er vrijwel geen een past binnen of voldoet aan de gestelde kaders. Logisch, want anders zou geen sprake zijn van een handhavingsachterstand, maar zouden de betreffende activiteiten (planologisch) gelegaliseerd zijn in de recente actualisatie-operatie van de bestemmingsplannen en zou een enkele vergunningaanvraag volstaan voor volledige juridische legalisatie.

De uitkomst van het Plan van aanpak d.d. 27 augustus 2013 was dan ook dat slechts in 6 gevallen legalisatie kon plaatsvinden en dat in 14 gevallen nog nader onderzoek nodig was. De overige gevallen kwamen op basis van een toets aan het huidige beleid niet voor legalisatie in aanmerking.

Dossiers 27-8-2013



De Omgevingsvisie Meerssen die thans wordt opgesteld, geeft al een nieuwe richting aan in het strategische beleid van de gemeente en de rol die de gemeente wil spelen. Zoals ook in het Bestuursakkoord aangegeven, beweegt de gemeente naar een meer flexibele benadering waarbij de inwoner van het begin betrokken wordt en kan meedenken. In dat licht worden in dit Plan van aanpak nieuwe kaders gegeven waarbinnen de oude gevallen beoordeeld kunnen worden.

4.2 Woningtoevoegingen

4.2.1 Argumenten voor een nuloptie

Ten aanzien van de gerealiseerde woningtoevoegingen wordt, in tegenstelling tot het eerdere Plan van aanpak, voor een nuloptie gekozen. Of een toevoeging aan de woningvoorraad toegestaan wordt, wordt getoetst op basis van deze nuloptie.

De argumenten voor deze optie zijn:

- De betreffende woningen zijn feitelijk al aanwezig. Het betreft dus geen nieuwe woningen die worden toegevoegd aan de feitelijk bestaande woningvoorraad. Alsnog planologisch regelen is een administratieve handeling zonder volkshuisvestelijke gevolgen. Dit leidt niet tot extra leegstand.
- Gebruik overeenkomstig de feitelijk bestaande situatie is het meest doelmatige gebruik.
- Vasthouden aan de naleving van de regels zou leiden tot leegstand van de betreffende panden (of gedeelten daarvan) en dat zou weer tot verpaupering kunnen leiden.
- Toen de betreffende woning in het verleden werd gerealiseerd, gold het 'één erbij – één eraf'-beleid nog niet en waren er in beginsel geen belemmeringen om deze planologisch te regelen. Dit moet uiteraard per geval nader beoordeeld worden.

Met het hanteren van de nuloptie wordt uitvoering gegeven aan het Bestuursakkoord waarin wordt aangegeven dat beoordeeld moet worden of ten tijde van de het ontstaan van de betreffende situatie, deze toegestaan was. De nuloptie gaat eigenlijk nog verder omdat van alle gevallen voor de peildatum, uitgangspunt is dat deze gelegaliseerd worden.

4.2.2 Datum van de nuloptie

Voor de nuloptie kunnen verschillende peildatums worden gemotiveerd.

Peildatum van in het verleden vastgesteld handhavingsbeleid (9-2-2010)

Op 9 februari 2010 hebben burgemeester en wethouders handhavingsbeleid vastgesteld. Op deze datum heeft het college een nadere invulling gegeven aan het handhavingsbeleid, waarbij het de bedoeling was om nieuwe gevallen daadkrachtig op te pakken. Aan dit beleid is sindsdien ook uitvoering gegeven door het college. Vanaf 2010 is op basis van dit beleid (dus andere zaken dan woningtoevoegingen) veelvuldig handhavend opgetreden en zijn er vergunningaanvragen geweigerd. Dat gebeurde op basis van luchtfoto's.*

Hoewel woningsplitsingen in het algemeen niet op een luchtfoto inzichtelijk zijn, is het in het kader van een uniform handhavingsbeleid gewenst voor zowel bouwen als gebruik dezelfde peildatum aan te houden. Dat desondanks een bouwwerk van vóór 9 februari 2010 in principe wordt gelegaliseerd, terwijl voor woningsplitsing de datum 4 oktober 2012 wordt gehanteerd, heeft de volgende reden:*

Na 9 februari 2010 zijn er twee gevallen van woningsplitsingen bekend. In 2014 is er in overleg met de provincie Limburg gezocht naar legaliseringsmogelijkheden voor de woningsplitsingen. Tijdens het overleg heeft de provincie Limburg de gemeente Meerssen verzocht om medewerking te verlenen aan het legaliseren van één geval van woningsplitsing die dateert uit 2012. Voor zover bekend is dit het meest recente geval van een woningsplitsing op de lijst van handhavingsgevallen.*

Door de wethouder is destijds aangegeven dat aan het verzoek van de provincie Limburg slechts medewerking kon worden verleend, indien de legaliseringsmogelijkheden voor woningsplitsingen op een grotere schaal konden worden gezien. Dit heeft ertoe geleid dat in overleg met de provincie Limburg is gekomen tot de mogelijkheid voor de gemeente Meerssen om woningsplitsingen van voor 4 oktober 2012 te kunnen legaliseren.*

Wij achten het van groot belang om vast te houden aan de met de provincie Limburg gemaakte afspraken met betrekking tot het legaliseren van woningsplitsingen. Voor zover er geen sprake is van zwaarwegende belemmeringen en er sprake is van een goed woon- en leefklimaat, zal er dus door het college medewerking worden verleend aan het legaliseren van de woningsplitsingen, indien deze woningsplitsingen dateren van vóór de datum van de vaststelling van de regionale woonvisie.*

Vaststelling POL-aanvulling Verstedelijking, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsverbetering (18-12-2009)

In deze POL-aanvulling, waarop het Limburgs Kwaliteitsmenu gebaseerd is, wordt gesproken over de krimpende bevolking en de veranderende samenstelling van de bevolking. Dit leidt tot de noodzaak van beleidsaanpassing op het terrein van de woningbouw. Gesproken wordt over het herstructureren van verouderde en niet-courante woningvoorraad, het voorkomen van een toekomstig overschot en het bijdragen van nieuwbouwwoningen aan de transformatie van verouderde woningen. Het beleid is gericht op krimp en het is duidelijk dat nieuwbouw aan beperkingen onderhevig is. Er wordt echter geen harde regel geformuleerd dat nieuwbouw niet meer is toegestaan of slechts onder zeer strenge voorwaarden. Wel is duidelijk dat het provinciale beleid erop gericht is dat elke nieuw te bouwen woning in de plattelandskernen in Zuid-Limburg gepaard dient te gaan met het wegnemen van minstens één wooneenheid binnen de kern of de regio. Voor de concretisering daarvan wordt met name verwezen naar nog te maken regionale woningbouwafspraken.

De datum van 18 december 2009 kan worden gebruikt als peildatum omdat vanaf dat moment het provinciale krimpbeleid ten aanzien van woningen duidelijk vastligt. Anderzijds moest dit beleid op deze datum nog op regionaal/gemeentelijk niveau worden uitgewerkt. De gemeente is dit beleid wel al gaan hanteren (als gedragslijn bij aanvragen e.d.) vooruitlopend op de formele besluitvorming daarover.

Vaststelling Provinciale Woonvisie 2010-2015 (1-2-2011)

In deze Woonvisie is het woonbeleid geactualiseerd vanwege de demografische ontwikkelingen binnen de provincie (met name bevolkingskrimp). De woonvisie gaat uit van een noodzaak tot herstructurering en een andere kwalitatieve samenstelling van de woningvoorraad. De opgave voor de regio staat in het teken van vervangen en definitief onttrekken van woningen aan de voorraad. Vanaf deze datum ligt het (provinciale) 'krimpbeleid' officieel vast. De Provinciale Woonvisie gaat uit van het maken van bestuursafspraken op basis van regionale woonvisies. Eén van de uitgangspunten van de provinciale woonvisie voor de regio Maastricht en Mergelland is het zogenaamde 'nulbeleid'. Dit houdt in dat de woningvoorraad in deze regio (peildatum 01-01-2010) niet mag toenemen. Om een nieuwe woning aan de voorraad toe te voegen zal er één aan de voorraad onttrokken moeten worden. Dit kan door sloop

*) Aangepaste tekst (t.o.v. de definitieve versie van 16 december 2014 van het Plan van aanpak) naar aanleiding van toezeggingen van het college, raadsbesluiten en aangenomen moties d.d. 29 januari 2015.

of door een bestemmingswijziging (functieverandering) van een bestaande woning. Het onttrekken van een planologische woningbouwmogelijkheid als gevolg van een bestemmingsplanwijziging wordt in dit kader ook geaccepteerd. Bij de ontwikkeling van nieuwe woningbouwinitiatieven dient men met dit beleid rekening te houden, omdat 'wonen' expliciet benoemd is als een provinciaal belang in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg. Deze datum kan dus als peildatum gehanteerd worden.

Vaststelling Regionale Woonvisie Maastricht en Mergelland (4-10-2012)

De Regionale Woonvisie Maastricht en Mergelland is, op verzoek van de provincie Limburg, geactualiseerd en op 4 oktober 2012 door de gemeenteraad van Meerssen vastgesteld. De opgave voor de regio staat in het teken van vervangen en definitief onttrekken van woningen aan de voorraad. Er is sprake van een flinke transformatieopgave, waarin sloop zonder vervanging in toenemende mate aan de orde is.

In de regionale woonvisie komt de overmaat aan woningbouwplannen van alle gemeenten, afgezet tegen de verwachte vraag, duidelijk naar voren. Een gezonde woningmarkt voor zowel de bestaande woningen als de nieuwbouw is gebaat bij een evenwichtige en regionaal complementaire woningbouw-programmering, kwalitatief en kwantitatief. Zonder evenwicht tussen vraag en aanbod dreigen leegstand, onverkoopbaarheid en verloedering met alle gevolgen van dien voor de leefbaarheid van dorpen en wijken. Bovendien is het in het belang van alle gemeenten om door middel van eigen regionaal en lokaal beleid de woningbouwplanning in eigen hand te houden en provinciaal ingrijpen te voorkomen.

De woningmarkt staat er volledig anders voor dan enkele jaren geleden. De financiële crisis, de demografische ontwikkelingen en gewijzigd overheidsbeleid hebben bijgedragen aan een groeiende mismatch tussen vraag en aanbod. De trend voor wat betreft demografische teruggang voor Zuid-Limburg zet zich door: krimp, vergrijzing, ontgroening en verdunning van huishoudens. Een vitale woningmarkt en waardevastheid zijn van wezenlijk belang voor de leefbaarheid, aantrekkelijkheid en vitaliteit van stad en regio. Alleen gezamenlijk kan de regio Maastricht en Mergelland de juiste variatie aan woonmilieus bieden.

Het toevoegen van woningen zal dan ook onvermijdelijk gevolgen hebben voor de afzetbaarheid van de bestaande voorraad. De rekening van deze problemen zal uiteindelijk als een boemerang via de inwoner weer bij de gemeentelijke instanties terechtkomen.

Daarnaast zet provincie Limburg in op een saldo nul benadering voor toevoeging van woningen: 1 erbij = 1 eraf. Dit vraagt om een eenduidige en doortastende regierol van met name lokale overheden. Dit is dan ook doorvertaald, hoewel in de vastgestelde Verordening Wonen Zuid-Limburg in aanvulling op het eerdere ontwerp van die verordening daarna is vastgelegd dat het toevoegen van 'maximaal één woning' wel toegestaan is.

Als uitwerking van de Regionale Woonvisie hebben burgemeester en wethouders van Meerssen het woningbouwprogramma 2013–2017 vastgesteld. Daarin is bekeken hoe overeenkomstig de Regionale Woonvisie, het bouwprogramma (plancapaciteit) kan worden teruggebracht. Niet benutte bouwvergunningen worden ingetrokken. Tevens wordt onderzocht of woningbouwtitels kunnen worden wegbestemd zonder planschadekosten.

Met de vaststelling van de Regionale Woonvisie legt de gemeente, in navolging van de provincie, het restrictieve beleid ten aanzien van toevoegingen aan de woningvoorraad duidelijk vast.

Vaststelling Provinciale Verordening Wonen Zuid-Limburg (21-6-2013)

In de verordening is bepaald dat in Zuid-Limburg geen plannen (bestemmingsplannen, wijzigingsplannen, beheersverordeningen of omgevingsvergunningen ter afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening) mogen worden vastgesteld voor het bouwen van nieuwe woningen oftewel nieuwe bouwtitels voor woningen, tenzij die woningen voldoen aan door GS vast te stellen kwaliteitscriteria of als het de toevoeging van maximaal één woning betreft.

Op 2 juli 2013 hebben Gedeputeerde Staten de beleidsregel Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg vastgesteld. Kortweg houdt de beleidsregel in dat er alleen nog nieuwe woningbouwplannen mogen worden gemaakt, als: minimaal hetzelfde aantal woningen wordt gesloopt (tenzij sprake is van een herstructureringsproject waarbij al eerder sloop heeft plaatsgevonden of er sprake is van kwantitatieve toevoeging van woningen binnen een bestaand gebouw, waarbij de bebouwde oppervlakte met maximaal 10% mag toenemen) én de woningen voldoen aan vier van de zes kwaliteitscriteria:

1. Het plan betreft een inbreidingslocatie, volledig gelegen binnen het bestaand bebouwd gebied.
2. Het plan is voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)regiogemeenten, waarin staat dat het plan bijdraagt aan een versterking van de woonmilieus.

3. Het plan is voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)regiogemeenten, waarin staat dat het plan bijdraagt aan kansrijke woningmarktsegmenten.
4. Het plan is voorzien van een gezamenlijke verklaring van de (woon)regiogemeenten, waarin staat dat het aantal te realiseren woningen is opgenomen in de regionale woningbouwprogrammering.
5. Het plan betreft een of meer van de volgende situaties:
 - a. een binnenstedelijk revitaliserings- of herstructureringsproject
 - b. kwantitatieve toevoeging van woningen binnen een bestaand gebouw (met maximaal 10% toename van de bebouwde oppervlakte).
6. Het schrappen van bestaande, harde plancapaciteit van kwantitatief minimaal hetzelfde aantal woningen als wordt toegevoegd door het nieuwe plan.

Op de toevoeging van maximaal één woning is het verbod van toevoeging van nieuwe woningen aan de bestaande planvoorraad niet van toepassing. Niet precies duidelijk is wat hier nu wel en niet onder valt, het dient echt een uitzonderingssituatie te zijn. In het ontwerp van de nieuwe Omgevingsverordening Limburg is deze uitzondering weer geschrapt.

Op het moment van vaststelling van de verordening was duidelijk dat nieuwe woningen niet zonder meer kunnen worden toegevoegd, maar anderzijds biedt de verordening wel de mogelijkheid om één woning toe te voegen en woningen toe te voegen als voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria.

Conclusie

Er kunnen verschillende peildatums worden gehanteerd. Vanaf 2009 was het provinciaal beleid gericht op krimp. Vanaf dat moment hanteerde de gemeente dit beleid als gedragslijn, vooruitlopend op de formele gemeentelijke vaststelling c.q. uitwerking daarvan. Op het moment van vaststelling van de Regionale Woonvisie (4 oktober 2012) heeft de gemeenteraad dit beleid ook echt tot het formele eigen gemeentelijke beleid gemaakt. Vanaf dat moment heeft de gemeente expliciet het beleid gevoerd dat woningtoevoegingen niet meer zonder meer zijn toegestaan. Het beleid is toen door de gemeente ook openbaar bekend gemaakt.

Bedacht moet worden dat vanaf begin 2010 (na vaststelling van het provinciale beleid op 18 december 2009) aanvragen voor het oprichten van nieuwe woningen dan wel woningsplitsing daadwerkelijk zijn geweigerd. Vóór die datum werden dergelijke aanvragen nog gehonoreerd, althans: niet afgewezen op basis van een restrictief woningbouwbeleid. Vanuit oogpunt van rechtsgelijkheid is verdedigbaar om daarom 18 december 2009 als peildatum te hanteren. Het na die datum alsnog vergunnen van zonder vergunning opgerichte woningen kan immers worden gezien als rechtsongelijk jegens mensen die wel netjes een aanvraag hebben ingediend die is geweigerd op basis van het gevoerde beleid. Anderzijds was dat beleid op gemeentelijk niveau toen nog niet geformaliseerd; dat is pas op 4 oktober 2012 gebeurd. Ook was het beleid in 2010 nog niet als officieel gemeentelijk beleid openbaar bekend gemaakt. Vanuit de wens van de raad (blijkend uit het bestuursakkoord en de raadsnotie) om ruimhartig om te gaan met de in het verleden ontstane gevallen, wordt de peildatum zo recent mogelijk gekozen. In de risicoparagraaf (paragraaf 6.2) wordt hier nader op ingegaan.

Het ligt gelet op het voorgaande het meest voor de hand de datum waarop de gemeente zelf het restrictieve beleid heeft vastgesteld (4 oktober 2012) te hanteren als peildatum voor de nuloptie. Dit is namelijk de datum waarop de gemeente dit beleid zelf daadwerkelijk is gaan (uit)voeren. Dat betekent dat alle woningtoevoegingen die vóór deze datum zijn gerealiseerd, gelegaliseerd worden als aan de randvoorwaarden daarvoor (zie paragraaf 4.2.3) wordt voldaan.

Op de peildatum van 4 oktober 2012 moet de overtreding zijn aangevangen. Dat betekent dat op dat moment sprake is van een daadwerkelijk gebruik voor bewoning of dat een gebouw is opgericht voor of geschikt is gemaakt voor bewoning. Wanneer op de peildatum reeds vergaand met de voorbereidingen c.q. werkzaamheden daartoe is gestart, komt de woning ook voor legalisatie in aanmerking. Eventuele twijfelgevallen worden per geval afgewogen.

4.2.3 Randvoorwaarden legalisering via nuloptie

Ook als sprake is van een woningtoevoeging die gerealiseerd is vóór de peildatum van de nuloptie, kan niet in alle gevallen legalisatie plaatsvinden. Een generaal pardon is niet gewenst omdat daarmee ook excessen zouden worden geaccepteerd. Uitgangspunt is dat waar mogelijk, legalisatie plaatsvindt; de randvoorwaarden zijn dus gericht op het voorkomen van die excessen.

De volgende randvoorwaarden gelden:

- Belangenafweging indien verzoek om handhaving is ingediend

Als (relatief recent) een verzoek om handhaving is of wordt ingediend, worden alle belangen tegen elkaar afgewogen en wordt op basis daarvan beoordeeld of wel of niet wordt opgetreden. Hierbij zou wellicht mediation kunnen worden toegepast.

In dit verband is ook van belang dat vanuit het Bestuursakkoord een bepaalde verantwoordelijkheid bij de inwoners wordt gelegd (onderling oplossend vermogen binnen de samenleving).

- Geen dringende redenen die zich tegen legalisatie verzetten

Daarbij moet in ieder geval gedacht worden aan harde wettelijke belemmeringen (landelijke regelgeving waarvan de gemeente niet mag afwijken):

- a. strijd met het Bouwbesluit (denk aan brandveiligheid, constructieve veiligheid, etc.);
- b. strijd met milieunormen (bijvoorbeeld ligging in een geurcirkel of een geluidzone);
- c. overige belemmeringen (bijvoorbeeld de Ke-contouren van de luchthaven).

Daarnaast moet gedacht worden aan andere zwaarwegende argumenten:

- d. een welstandsexces;
- e. een exces vanuit ruimtelijk oogpunt (ruimtelijke kwaliteit).

Het moet gaan om *zwaarwegende* belemmeringen, bij welstand en ruimtelijke aanvaardbaarheid moet dus sprake zijn van een exces (ernstige strijd) wil dit een belemmering vormen voor legalisatie. Optreden op basis van een dergelijk exces moet goed gemotiveerd worden met een deskundigenrapport (bijvoorbeeld van de Welstandscommissie). Beslissingen tot optreden worden altijd in de Stuurgroep behandeld (zie paragraaf 5.3) op basis van een voorstel vanuit de werkgroep/projectgroep (zie ook paragraaf 5.3). Op die wijze kan een bestuurlijke controle plaatsvinden van het optreden en van de beoordeling of sprake is van zwaarwegende belemmeringen voor legalisering.

Indien van een dergelijke zwaarwegende belemmering sprake is, moet deze eerst worden opgeheven alvorens akkoord te gaan met de betreffende situatie.

- Meewerken aan afspraken over legalisering

Betrokkene moet meewerken aan de afspraken die gemaakt worden over het te doorlopen traject (zie paragraaf 5.2.1).

Voor de gevallen die op grond van de nuloptie voor legalisatie in aanmerking komen, geldt dus een 'Ja, mits'-redenering.

Belangen van omwonenden worden niet (uitputtend) op voorhand gewogen, maar komen in de bestemmingsplanprocedure aan bod. Als sprake is van een lang bestaande situatie waarin niet om optreden is verzocht, wordt er namelijk vanuit gegaan dat omwonenden hiertegen in beginsel geen bezwaar hebben. Als in de bestemmingsplanprocedure omwonenden (of andere belanghebbenden) bezwaren inbrengen, dan worden deze uiteraard heel zorgvuldig afgewogen.

De provincie heeft aangegeven te kunnen instemmen met de nuloptie en een peildatum die ligt na vaststelling van de provinciale woonvisie. De reden dat de provincie instemt, is dat het een administratieve toevoeging van woningen betreft en geen reële toevoeging met effecten op de bestaande woningvoorraad, dus ook geen effecten op de woningmarkt en geen volkshuisvestelijke gevolgen. Bepalend is de vraag of de woning een apart adres heeft in de BAG. Een gesplitste woning met een eigen adres in de BAG is in de woonmonitor meegenomen bij het bepalen van de woningvoorraad, ook al was de splitsing niet toegestaan. De provincie beschouwt woningen die in de BAG zijn meegenomen als administratieve correctie van de bestaande voorraad. De provincie kan om deze reden instemmen met het meenemen van alle niet vergunde toevoegingen tot 2013 als administratieve correctie. Dit geldt voor alle toevoegingen, dus ook voor de toevoeging van meer dan één woning of voor toevoegingen anders dan via woningsplitsing. Er wordt dan niet toegekomen aan toetsing aan de provinciale Verordening Wonen Zuid-Limburg c.q. de Omgevingsverordening Limburg 2014 (momenteel als ontwerp d.d. 6 mei 2014 beschikbaar). Overigens wordt in de Omgevingsverordening de uitzondering dat het restrictieve beleid niet geldt voor de toevoeging van één woning, verlaten. In dit Plan van aanpak wordt met die toekomstige situatie rekening gehouden.

Ongeveer 15 woningen, van de nu bekende gevallen, hebben geen adres in de BAG. Gelet op de bestuurlijke wens om zoveel mogelijk in het verleden ontstane gevallen te legaliseren en gelet op de wens van gelijke behandeling is het echter niet te verantwoorden deze woningen anders te behandelen dan de overige woningen, omdat het niet ingeschreven staan in de BAG geen verantwoordelijkheid van de betreffende eigenaren/bewoners betreft.

4.2.4 Conclusie

De woningtoevoegingen worden conform de nuloptie toegestaan als deze vóór 4 oktober 2012 zijn gerealiseerd, want dit wordt slechts gezien als een administratieve toevoeging. Ondanks dat het juridisch geen bestaande woningen zijn, zijn het feitelijk en voor de woonmonitor wel bestaande woningen.

Voorwaarde daarbij is wel dat er geen dringende redenen zijn die zich tegen legalisatie verzetten¹. Als woningtoevoegingen na de peildatum zijn gerealiseerd, kunnen deze alleen worden gelegaliseerd als (naast het ontbreken van dringende redenen die zich daartegen verzetten) voldaan wordt aan de Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg van de Verordening Wonen Zuid-Limburg c.q. de Omgevingsverordening Limburg 2014².



De in deze paragraaf beschreven toets geldt uiteraard alleen voor de in het verleden (tot de peildatum van de nuloptie) ontstane gevallen. Voor daarna ontstane gevallen geldt de reguliere, volle toets.

4.3 Overige handavingsdossiers

In paragraaf 4.2.2 is onder het kopje 'In het verleden vastgesteld handavingsbeleid (9-2-2010)' aangegeven dat het in het kader van een uniform handavingsbeleid gewenst is voor zowel bouwen als gebruik dezelfde peildatum aan te houden. Dezelfde redenering zou kunnen worden gegeven voor de overige handavingsdossiers. Hoewel deze geen relatie hebben met de voor woningtoevoegingen gekozen peildatum, kan vanuit een gelijke behandeling of uniformiteit worden geredeneerd dat de gekozen peildatum van 4 oktober 2012 voor alle dossiers wordt aangehouden. Dit in het kader van gelijke behandeling van alle dossiers.*

Anderzijds verzet het gelijkheidsbeginsel zich hier juist tegen. De peildatum van 4 oktober 2012 geldt specifiek voor de woningtoevoegingen. Voor illegale bouwwerken is op 9 februari 2010 beleid vastgesteld (zie paragraaf 4.2.2). Op deze datum heeft het college een nadere invulling gegeven aan het handavingsbeleid, waarbij het de bedoeling was om nieuwe gevallen daadkrachtig op te pakken. Aan dit beleid is sindsdien ook uitvoering gegeven door het college. Vanaf 2010 is op basis van dit beleid (dus andere zaken dan woningtoevoegingen) veelvuldig handhavend opgetreden en zijn er vergunningaanvragen geweigerd. Dat gebeurde op basis van onder andere luchtfoto's. Bij de beoordeling wordt uiteraard rekening gehouden met de huidige wetgeving (tegen zaken die nu in het bestemmingsplan passen of die vergunningsvrij geworden zijn, wordt uiteraard niet handhavend opgetreden). Groot verschil met de categorie woningtoevoegingen, is dat woningtoevoegingen tot de recente actualisatieoperatie van de bestemmingsplannen, in beginsel binnen de vigerende bestemmingsplannen pasten (rechtstreeks of middels binnenplanse vrijstellings-/afwijkingmogelijkheid). Dat geldt in beginsel niet voor de overige gevallen.*

In de periode tussen 9 februari 2010 en heden is in een groot aantal gevallen opgetreden en zijn nieuwe aanvragen en aanvragen tot legalisering geweigerd. Als nu een latere peildatum zou worden gehanteerd, getuigt dat niet van rechtsgelijkheid. Dit kan bovendien leiden tot maatschappelijke onvrede. Hoewel de gemeente binnen bepaalde grenzen vrij is het handavingsbeleid te wijzigen (zie daarover ook paragraaf 6.2) is het niet gewenst het eerder vastgestelde handavingsbeleid te verlaten omdat dit de laatste jaren stringent is toegepast en dit onrechtvaardig zou zijn ten opzichte van de personen bij wie dit is toegepast.*

Daarnaast moet bedacht worden dat de bestaande gevallen van woningtoevoeging (nu bekend: 82 dossiers) grotendeels wel bekend zijn. Er zullen nog wel gevallen kunnen 'opduiken' die dateren van vóór de peildatum van 4 oktober 2012, maar het overgrote deel is bekend. Dat geldt niet voor de overige zaken (nu bekend: 58 dossiers). Dit kunnen er nog veel meer zijn dan de nu bekende gevallen. Als de peildatum van 4 oktober 2012 ook voor deze dossiers zou worden aangehouden, zou dat een soort carte blanche betekenen, waarvan de impact onduidelijk is.

*) Aangepaste tekst (t.o.v. de definitieve versie van 16 december 2014 van het Plan van aanpak) naar aanleiding van toezeggingen van het college, raadsbesluiten en aangenomen moties d.d. 29 januari 2015.

Met een schone lei beginnen en coulant omgaan met de bestaande handhavingdossiers, zoals in het bestuursakkoord aangegeven, gaat vooral over de woningsplitsingen. Er kan dus voor gekozen worden ten aanzien van de overige dossiers het reguliere handhavingbeleid te hanteren (volle toets) en de terughoudende toets alleen te verrichten voor gevallen die vóór de peildatum van 9 februari 2010 zijn ontstaan.*

Voor gevallen die vóór die peildatum zijn ontstaan, gelden ook de randvoorwaarden van paragraaf 4.2.3. Daarnaast kan in individuele gevallen gedacht worden aan compenserende maatregelen om negatieve effecten weg te nemen. Dat is echter maatwerk dat per dossier moet worden bekeken.

5. HET UITVOERINGSPROGRAMMA

5.1 Voorbereiding

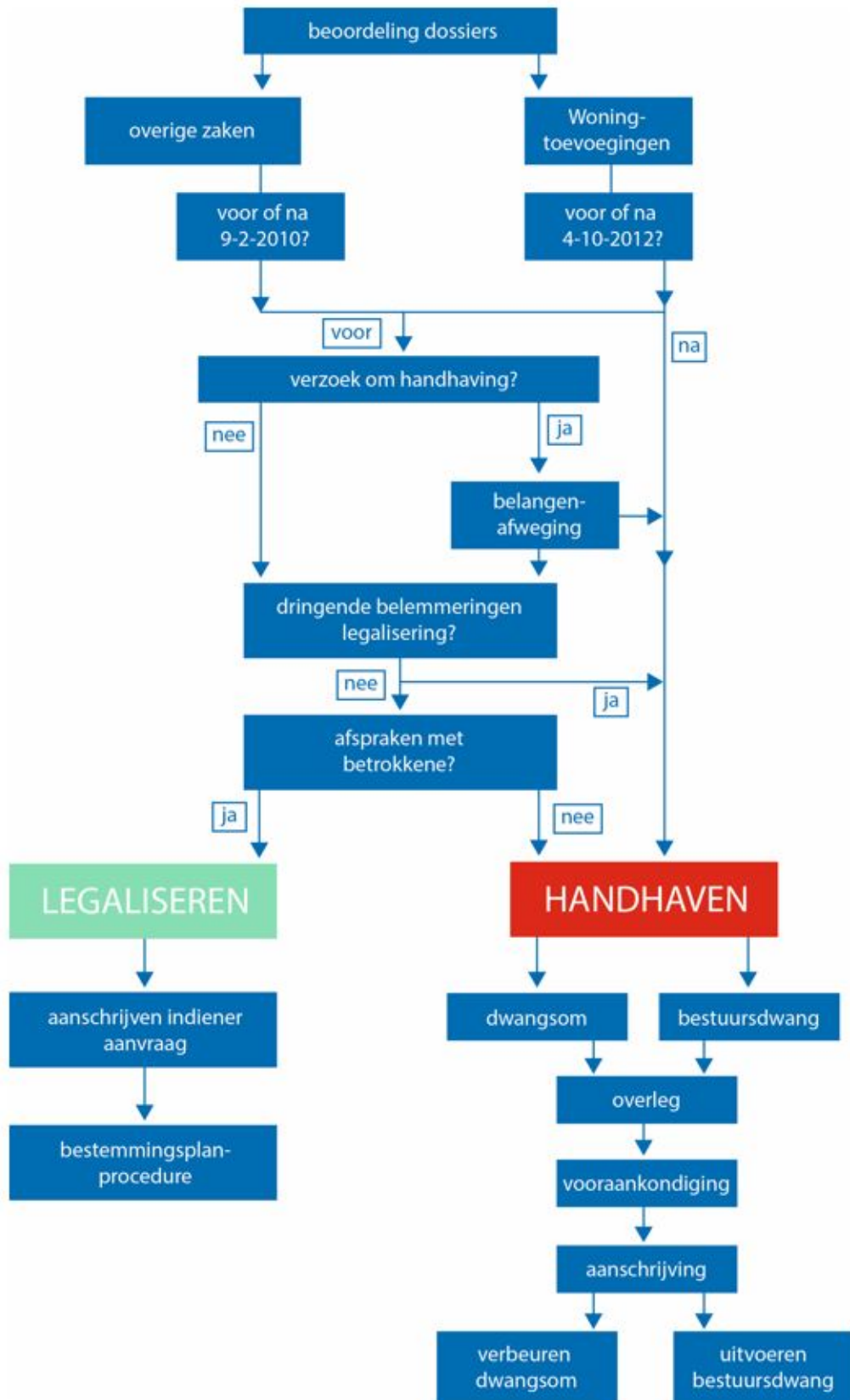
Met de provincie heeft overleg plaatsgevonden over het hanteren van de nuloptie. Ook met de regio Maastricht en Mergelland heeft afstemming plaatsgevonden gelet op de vastgestelde regionale woonvisie Maastricht en Mergelland. Omdat de woningen wel reeds als feitelijke woningen zijn meegemeld, is slechts sprake van een administratief-juridische toevoeging en niet, althans slechts beperkt van een feitelijke vergroting van de woningvoorraad.

Alle dossiers worden beoordeeld op basis van de genoemde criteria:

- Is sprake van een (recent, nog niet afgehandeld) verzoek om handhaving?
- Zijn er harde belemmeringen?
- Kunnen deze belemmeringen worden opgelost of worden weggenomen?
- Is de betrokkene bereid afspraken te maken over legalisatie?

Uit deze beoordeling blijkt welke dossiers in aanmerking komen voor legalisering en welke voor handhaving. In het schema op de volgende pagina zijn de te doorlopen stappen nader weergegeven. Het merendeel van de dossiers zal in aanmerking komen voor legalisatie, maar het precieze aantal is pas bekend als de beoordeling gedaan is.

*) Aangepaste tekst (t.o.v. de definitieve versie van 16 december 2014 van het Plan van aanpak) naar aanleiding van toezeggingen van het college, raadsbesluiten en aangenomen moties d.d. 29 januari 2015.



5.2 Uitvoering legalisering

5.2.1 Afspraken over legalisering

Voorwaarde voor legalisering is dat met de betrokkene een overeenkomst wordt gesloten waarin de volgende zaken worden geregeld:

- Er moet voor een bepaalde datum een ontvankelijke aanvraag worden ingediend tot legalisatie. Dit betreft een omgevingsvergunningaanvraag voor de activiteit 'bouwen' en/of (voor wat betreft de afwijking van het bestemmingsplan) een aanvraag om mee te liften in het legaliserende bestemmingsplan (zie paragraaf 5.2.2).
- De ruimtelijke onderbouwing voor de individuele gevallen wordt in de toelichting van het bestemmingsplanplan gegeven en verzorgd door de opsteller van het plan. De kosten daarvoor worden gedekt door leges. Eventueel noodzakelijke onderzoeken (zoals bodemonderzoek, akoestisch onderzoek e.d.) komen voor rekening van de aanvrager. Zie voor de aanvaardbaarheid daarvan: ABRvS 30 april 2014, 201303772/1/R2. Ook het aantonen dat de overtreding is ontstaan voor de peildatum, komt op het conto van aanvrager.
- De betrokkene stemt ermee in dat zijn aanvraag wordt meegenomen in het bestemmingsplan, wat o.a. inhoudt dat:
 - de procedurele termijnen die voor dit plan worden gehanteerd, leidend zijn voor de afdoening van zijn aanvraag;
 - de legeskosten die gelden voor deelname aan het plan verschuldigd zijn (naast de legeskosten voor behandeling van de omgevingsvergunningaanvraag);
 - definitieve medewerking afhankelijk is van de uitkomst van de bestemmingsplanprocedure en afhankelijk is van de besluitvorming n.a.v. zienswijzen en van een eventuele beroepsprocedure.
- Eventuele planschade – welk risico overigens klein is omdat sprake is van legalisering (zie daarover bijvoorbeeld ABRvS 7-11-2007, 200702220/1, BR 2008, 12) – komt voor rekening van de aanvrager.
- Alle overige kosten samenhangend met de legalisering zijn voor rekening van de aanvrager.
- Eventuele specifieke afspraken om de legalisatie aanvaardbaar te maken (bij voorbeeld landschappelijke inpassing).

5.2.2 Gefaseerde aanpak

Als de stappen van het hiervoor opgenomen schema leiden tot legalisering, dan wordt het betreffende dossier meegenomen in een 'veegplan'. Dit is een bestemmingsplan dat in opdracht van de gemeente wordt opgesteld voor alle te legaliseren zaken samen, waarin alle zaken dus 'op een hoop geveegd worden'. Dit wordt ook wel een 'vlekkenplan' genoemd: bestemmingsplan waarin diverse los van elkaar staande locaties worden geregeld, of een 'veegplan' omdat daarin verschillende percelen en situaties op één hoop worden geveegd.

Er wordt in vier rondes een bestemmingsplan opgesteld. Het beoordelen van de dossiers vergt immers tijd en op die manier kunnen de dossiers gefaseerd worden behandeld. Bij de uitvoering van het Plan van aanpak zal worden bepaald hoe dit precies wordt vormgegeven. Daarbij bestaan de volgende mogelijkheden:

- Een gebiedsgerichte indeling waarbij per gebied een veegplan wordt opgesteld voor de te legaliseren dossiers in dat gebied. Denkbaar is een indeling in drie gebieden, waarbij in de laatste fase een veegplan voor de gehele gemeente wordt opgesteld als restplan. Een indeling in categorieën (het eerste veegplan legaliseert bijvoorbeeld alle woningsplitsingen).
- Een indeling naar categorie (bijvoorbeeld een bestemmingsplan voor alle woningtoevoegingen).
- Een indeling op basis van prioriteit (het eerste veegplan legaliseert urgente gevallen, bijvoorbeeld gevallen waarover nu een gerechtelijke procedure loopt).

Gekozen wordt voor deze laatste optie omdat het gewenst en noodzakelijk is diverse gevallen zo snel mogelijk mee te nemen.

Fase 1: Urgente zaken	Fase 2: Minder urgente zaken	Fase 3: Niet urgente zaken	Fase 4: Restplan
--------------------------	---------------------------------	-------------------------------	---------------------

Een indeling in fases betekent wel dat als een aanvraag niet tijdig is ingediend (vóór de voor dat bestemmingsplan gestelde deadline) de aanvraag niet kan meeliften in dat bestemmingsplan. Er moet daarom voldoende tijd gegund worden om een volledige aanvraag in te dienen.

Er wordt in vier rondes een bestemmingsplan opgesteld. Eerst de meest urgente gevallen, daarna de iets minder urgente gevallen enzovoort. De vierde ronde is een 'restronde' waarin alle te legaliseren situaties worden meegenomen die om welke reden dan ook niet in de drie eerdere fases konden worden meegenomen. Het kan dan gaan om gevallen die niet tijdig aan de gestelde voorwaarden hebben voldaan. Als niet voldaan wordt aan de voorwaarden om mee te liften in het bestemmingsplan en tot slot het restplan, dan volgt alsnog handhaving.

Als niet tijdig een aanvraag is ingediend voor het plan waarin de situatie aan de orde komt op basis van de prioriteitsvolgorde, en tot slot ook niet voor het restplan van de vierde fase, dan wordt alsnog handhavend opgetreden.

De kosten voor deelname aan het bestemmingsplan zijn voor de aanvrager. Deze kosten worden via legesheffing verhaald. Dit betreft de leges voor planologische medewerking. Voor de bouwplantoets en overige vergunningtoets dienen daarnaast de daarvoor in de legesverordening bepaalde leges te worden betaald.*

5.3 Uitvoering handhaving

Gelet op de ruimere uitgangspunten voor legalisering (legalisering tenzij) is de verwachting dat er niet veel dossiers resteren waarin handhavend zal worden opgetreden. Dit zal als vijfde fase naast de vier bestemmingsplannen, in een samenwerking tussen het externe bureau en de reguliere ambtelijke organisatie worden afgehandeld. Start van deze vijfde fase van het uitvoeringsprogramma hoeft overigens niet te wachten op de eerste vier fases, maar kan daaraan parallel lopen.

5.4 Projectorganisatie

Voor de uitvoering van het project (het afhandelen van alle achterstallige dossiers conform dit Plan van aanpak) wordt de volgende structuur opgezet.*

Gremium	Taken	Bezetting
Stuurgroep	<ul style="list-style-type: none"> • Bewaken voortgang • Bewaken inhoudelijke stand van zaken • Bijsturing • Beoordelen gevallen waarin handhavend optreden wordt voorgesteld 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoofd Afdeling Ruimte • Projectleider (extern) • Communicatieadviseur
Projectgroep	<ul style="list-style-type: none"> • Bespreken hoofdlijnen, terugkoppeling uit werkgroep • Bewaken en monitoren voortgang van het project • Bespreken 'lastige gevallen' 	<ul style="list-style-type: none"> • Projectleider (extern) • Jurist handhaving (2x) • Coördinator handhaving • Coördinator vergunningverlening
Werkgroep	<ul style="list-style-type: none"> • Bespreken concrete gevallen en te ondernemen stappen • Werkverdeling en werkafspraken • Procesbegeleiding bestemmingsplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurist handhaving (2x) • Medewerker RO • Bouwinspecteurs • Projectmedewerkers (extern)

Kwartaalrapportages met besluiten van de stuurgroep worden in het college behandeld. Het hoofd van de afdeling Ruimte kan handhavingsbesluiten in mandaat afdoen.*

5.5 Rolverdeling en inzet Tonnaer

De vijfde fase van het uitvoeringsprogramma brengt beperkt extra werk met zich mee. Dit kan zoals aangegeven deels binnen de reguliere organisatie worden opgevangen. Mogelijk is echter externe ondersteuning nodig in de vorm van detachering.

De bestemmingsplannen (in fase 1 t/m 4) kunnen door Tonnaer worden opgesteld, waarbij de kosten van Tonnaer worden voldaan uit de legesopbrengsten. Daarbij wordt voorgesteld als raming de legesopbrengst voor 50% in te zetten voor de gemeentelijke apparaatskosten en overige gemeentelijke kosten (publicaties e.d.) en voor 50% voor het opstellen van het bestemmingsplan en de daarbij behorende werkzaamheden.

De ambtelijke begeleiding van de aanvragen en veegplannen gebeurt in eerste instantie binnen de reguliere organisatie, maar ook hier kan Tonnaer via detachering ondersteunen.

*) Aangepaste tekst (t.o.v. de definitieve versie van 16 december 2014 van het Plan van aanpak) naar aanleiding van toezeggingen van het college, raadsbesluiten en aangenomen moties d.d. 29 januari 2015.

Het totale project van de afhandeling van de dossiers, dus zowel de handhaving als legalisatie, zal plaatsvinden onder regie (projectleiding) van Tonnaer. Daarvoor wordt een projectleider van Tonnaer ingezet met een tijdsbesteding van 0,5 tot 1 dag per week. Deze projectleider is belast met aansturing en bijsturing binnen het project, het bewaken van de voortgang (uitbrengen voortgangsrapportages, onder meer een halfjaarlijkse rapportage aan de raad), monitoring van het budget, bewaken van de kwaliteit, beheersen van eventuele risico's en oplossen van knelpunten. De werkzaamheden van de projectleider worden zoveel mogelijk op locatie verricht.

6. CONSEQUENTIES

6.1 Toetsing aan criteria

Uit een globale toets aan de criteria van hoofdstuk 4 volgt dat het merendeel van de dossiers in aanmerking komt voor legalisatie en een beperkt aantal voor handhaving. De definitieve toets moet natuurlijk per individueel geval nog plaatsvinden.

6.2 Risicoparagraaf

Uitgangspunt is de beginselplicht tot handhaving (zie hoofdstuk 3). Wanneer die beginselplicht wordt nageleefd, kleven er de minste, of beter gezegd geen risico's aan optreden. Mensen die wet- en regelgeving overtreden zonder rechtvaardigingsgrond (dus zonder dat zij een geslaagd beroep kunnen doen op het vertrouwensbeginsel) doen dit altijd voor eigen rekening en risico. Zie hierover ook ABRvS 3 juli 2002, nr. 200005005/1, *Gst.* 2003, 196 en Hoge Raad 29 april 1994, nr. 15312, *BR* 1994, p. 773: bouwen voordat wordt beschikt over een onherroepelijke bouwvergunning, geschiedt op eigen risico en kan niet leiden tot een schadevergoeding jegens de gemeente, tenzij sprake is van gewekt gerechtvaardigd vertrouwen. Zie ook ABRvS 26-8-2009, 200900797/1/H1: bouwen zonder daartoe benodigde vergunning geschiedt op eigen risico.

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel moeten er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend (zie bijvoorbeeld ABRvS 25-4-2012, 201109378/1/A1). Stilzitten van het bestuursorgaan doet geen afbreuk aan de verwijtbaarheid van de overtreder (zelfs 27 jaar niet handhavend optreden ondanks bekendheid met de overtreding; zie ABRvS 4-3-2009, 200802708/1). Handhavend optreden kan in beginsel dan ook niet leiden tot schadeclaims, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn (vertrouwensbeginsel, of bijvoorbeeld een aanstaande wets- of beleidswijziging die al bekend was op het moment van handhavend optreden).

Het op 26 september 2013 vastgestelde Plan van aanpak behelst mede gelet op het voorgaande een juridisch zuivere en risicoloze aanpak. Dat neemt niet weg dat een andere aanpak ook mogelijk is en ook de juridische toets kan doorstaan. In het Nederlandse rechtstelsel heeft elk bestuursorgaan namelijk een bepaalde vrijheid om eigen beleid te voeren. De rechter zal die beleidsvrijheid altijd moeten accepteren (zie bijvoorbeeld ABRvS 11-6-2014, 201307145/1/R1).

Het gemeentebestuur is, uiteraard binnen de grenzen die zijn bepaald door regelgeving vanuit Rijk en provincie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, vrij om eigen beleid te voeren. Dat betekent dat ook vrijheid bestaat om een ruimhartig handhavingsbeleid c.q. legaliseringsbeleid te voeren en daarbij te werken met een nuloptie (beginnen met een schone lei). De rijksoverheid heeft zelf ook met een dergelijke nuloptie gewerkt: met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is wettelijk een peildatum vastgelegd (art. 4 lid 10 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht; zie daarover ook de Nota van Toelichting bij het Besluit ruimtelijke ordening; Staatsblad 2007, 107).

Zoals gezegd gelden wel grenzen, die ook tot uitdrukking komen in de in paragraaf 4.2.3 genoemde randvoorwaarden. Ook moet voldaan worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel (feitenvergaring en belangenafweging). De motivering voor de peildatum en het daarop gebaseerde beleid is weergegeven in hoofdstuk 4. De genoemde beginselen betekenen dat ook altijd per geval een afweging moet plaatsvinden, maar dat kan binnen het stramien van hoofdstuk 4. In de betreffende legaliserings- of handhavingsprocedure kunnen belanghebbenden bovendien altijd hun belang inbrengen.

Voor wat betreft de datum van de peildatum voor woningtoevoegingen wordt het volgende opgemerkt. Op 18 december 2009 heeft de provincie restrictief beleid vastgesteld. Vanaf dat moment heeft de gemeente dit beleid ook als gedragslijn gevoerd (op 23 maart 2010 hebben burgemeester en wethouders formeel met het provinciale beleid ingestemd). Dat wil zeggen dat de gemeente aanvragen en principeverzoeken heeft geweigerd en dit beleid heeft uitgedragen (bijvoorbeeld aan mensen die op het gemeentehuis informatie hebben ingewonnen). Beleid hoeft niet formeel te worden vastgelegd. Ook een vaste gedragslijn heeft te gelden als gemeentelijk beleid. Mensen wiens aanvraag geweigerd is op basis van dit beleid, zullen niet gelukkig zijn met de huidige beleidswijziging (peildatum 4 oktober 2012). Destijds is hun aanvraag terecht geweigerd en die weigeringen zijn inmiddels onherroepelijk. Nu een

nieuwe aanvraag indienen, heeft geen zin omdat die nu ook geweigerd wordt. Deze mensen vallen dus eigenlijk tussen wal en schip en mensen die illegaal een woning hebben opgericht in de periode begin 2010 tot 4 oktober 2012 worden eigenlijk beloond voor hun illegale handelen, terwijl mensen die netjes een aanvraag hebben ingediend, achteraf dus benadeeld zijn ten opzichte van degenen die illegaal gehandeld hebben.

Naast dit aspect, is de vraag of de peildatum van 4 oktober 2012 voldoende gemotiveerd kan worden. Vanaf dat moment is het beleid formeel vastgesteld en ook openbaar bekend gemaakt. Vanaf dat moment was dit dan ook bij iedereen bekend of had het in ieder geval bij iedereen bekend moeten zijn. Niettemin is het beleid al vanaf begin 2010 gevoerd, wat pleit tegen de latere peildatum. Hierin zit dus een zeker risico bij legalisering van woningen die na 18 december 2009 zijn gerealiseerd.

In de uitspraak van 19 juni 2013 van de Rechtbank Limburg (zaaknr. AWB 12/438) heeft de rechtbank expliciet overwogen dat weigering van een binnenplanse vrijstelling voor woningsplitsing in Meerssen niet enkel gebaseerd mag worden op het provinciale beleid. Aangetoond diende te worden dat dit provinciale beleid deel uitmaakte van het gemeentelijke beleid. Uit deze (rechtbank)uitspraak kan afgeleid worden dat het gerechtvaardigd is niet zonder meer uit te gaan van het provinciale beleid (en de daarop gebaseerde peildatum), maar van de datum waarop de gemeente het beleid (formeel) tot het eigen beleid heeft gemaakt. Niettemin is de keuze om de peildatum zo laat mogelijk te leggen, een keuze die niet zonder risico's is.

De bewijslast voor de overtreding (en dus voor de vraag of de situatie na de peildatum is ontstaan) rust bij handhaving in beginsel bij de gemeente. Bij legalisatie kan aan de betrokkene gevraagd worden aannemelijk te maken dat de woningtoevoeging gerealiseerd is vóór 4 oktober 2012.

Het verdient aanbeveling het Plan van aanpak openbaar bekend te maken, zodat het hierin neergelegde beleid ook als openbaar bekend gemaakt beleid geldt.

Met betrekking tot de BAG-woningen (zie paragraaf 4.2.3, laatste alinea) moet nog worden opgemerkt dat deze woningen geen administratieve toevoeging betreffen, omdat deze nu nog niet geadmistreerd zijn. Het betreft voor zover bekend 15 gevallen, maar dit zouden er ook meer kunnen zijn. Een meer strikte en risicomijdende lijn (ook vanuit de motivering van de provincie) zou inhouden dat de woningen zonder adres in de BAG niet worden gelegaliseerd.

Ten aanzien van het planschaderisico (bij legalisering) wordt opgemerkt dat op grond van vaste jurisprudentie een legaliserend bestemmingsplan geen basis vormt voor een tegemoetkoming in planschade, tenzij de aanvrager om die tegemoetkoming een verzoek om handhaving heeft ingediend – of een andere poging heeft ondernomen om een einde te maken aan de illegale situatie – en in reactie daarop wordt geconfronteerd met een legaliserend bestemmingsplan (zie bijvoorbeeld ABRvS 28-5-2001, 200003739/1, AB 2002, 43 m.nt. J. van Struiksmā). In de gevallen waarin geen sprake is van een handhavingsverzoek, of het op andere wijze verzetten van een of meer omwonenden tegen de illegale situatie, is dus in beginsel geen sprake van een planschaderisico. Hoe dan ook, het eventuele planschaderisico wordt afgewenteld op de betrokkene (zie paragraaf 4.2.1).

Naast de juridische en financiële aspecten, verdient in deze risicoparagraaf ook het 'politieke risico' aandacht. In de motie van 12 december 2013 wordt gesproken over maatschappelijke onrust, wat duidt op een politiek risico van het vorige Plan van aanpak: onrust onder de betreffende inwoners en/of onder mensen die het impliciete gedoogbeleid een warm hart toedragen. Andersom kan het beginnen met een schone lei en het daarbij 'belonen' van illegaal handelen, ook tot onrust en onvrede leiden bij mensen die zich wel altijd netjes aan de regels hebben gehouden. In dit Plan van aanpak is mede om die reden uitvoerig stil gestaan bij de keuze van de peildatum, om rechtsongelijkheid zoveel mogelijk uit te sluiten. Niettemin is dit een aspect dat een politiek-bestuurlijke afweging verdient.

6.3 Planning

1	Moedertekst en (extern) communicatieplan opstellen	10 december 2014
2	Persbijeenkomst en persbericht bekendmaking Onder embargo tot 19-12	15 december 2014
2	Aanleveren Plan van aanpak aan raad	19 december 2014
3	Social media monitoren	19 december 2014 tot einde
4	Aankondiging in digitale nieuwsbrief en op website	19 december 2014
5	Intern communicatieplan opstellen	19 december 2014 – 19 januari 2015
6	Veelgestelde vragen opstellen	v.a. 19 december

7	Optie: Crisisplan opstellen	19 december
8	Vaststelling Plan van aanpak	29 januari 2015
9	Telefoonnummer in werking stellen	30 januari 2015
10	Rapport Rekenkamercommissie bekend	Februari/maart 2015
Deelplan 1		
12	Beoordeling dossiers deelplan 1	Februari – maart 2015
13	Telefonisch contact uitnodigen informatie avond	Februari 2015
14	Uitnodiging per brief informatie avond	Februari 2015
15	Informatieavond, incl. brochure uitreiken en afspraak inplannen	Februari/maart 2015
16	Persbericht informatie avond	Februari/maart 2015
17	Persoonlijke brief ter bevestiging afspraak	Maart 2015
18	Persoonlijk gesprek / afspraak	Maart 2015
19	Keuze voor legalisering of handhaving	April 2015
20	Telefonisch contact om keuze mede te delen	April 2015
21	Persoonlijke brief ter bevestiging keuze	April 2015
22	Eerste fase uitvoering: Deelplan 1 (vanaf indienen aanvragen t/m vaststelling)	Mei – december 2015
23	Evaluatie aanpak deelplan 1	Mei 2015
24	Persbericht status uitvoeringsprogramma	Mei 2015
Deelplan 2		
25	Beoordeling dossiers deelplan 2	Mei – juni 2015
26	Telefonisch contact uitnodigen informatie avond	Mei 2015
27	Uitnodiging per brief informatie avond	Mei 2015
28	Informatieavond, incl. brochure uitreiken en afspraak inplannen	Juni 2015
29	Persbericht informatie avond	Juni 2015
30	Persoonlijke brief ter bevestiging afspraak	Juni 2015
31	Persoonlijk gesprek / afspraak	Juni 2015
32	Keuze voor legalisering of handhaving	Juli 2015
33	Telefonisch contact om keuze mede te delen	Juli 2015
34	Persoonlijke brief ter bevestiging keuze	Juli 2015
35	Tweede fase uitvoering: Deelplan 2 (vanaf indienen aanvragen t/m vaststelling)	Augustus 2015 – maart 2016
36	Evaluatie aanpak deelplan 2	Augustus 2015
37	Persbericht status uitvoeringsprogramma	Augustus 2015
Deelplan 3		
38	Beoordeling dossiers deelplan 3	September – oktober 2015
39	Telefonisch contact uitnodigen informatie avond	September 2015
40	Uitnodiging per brief informatie avond	September 2015
41	Informatieavond, incl. brochure uitreiken en afspraak inplannen	Oktober 2015
42	Persbericht informatie avond	Oktober 2015
43	Persoonlijke brief ter bevestiging afspraak	Oktober 2015
44	Persoonlijk gesprek/afspraken	Oktober 2015
45	Keuze voor legalisering of handhaving	November 2015
46	Telefonisch contact om keuze mede te delen	November 2015
47	Persoonlijke brief ter bevestiging keuze	November 2015
48	Derde fase uitvoering: Deelplan 3 (vanaf indienen aanvragen t/m vaststelling)	November 2015 – juni 2016

49	Evaluatie aanpak deelplan 3	November 2015
50	Persbericht status uitvoeringsprogramma	November 2015
Deelplan 4 (restplan)		
51	Beoordeling dossiers deelplan 4	December 2015 – januari 2016
52	Keuze voor legalisering of handhaving	Januari 2016
53	Telefonisch contact om keuze mede te delen	Januari 2016
54	Persoonlijke brief ter bevestiging keuze	Januari 2016
55	Vierde fase uitvoering: Deelplan 4 (vanaf indienen aanvragen t/m vaststelling)	Februari – september 2016
56	Evaluatie aanpak deelplan 4	Februari 2016
57	Persbericht status uitvoeringsprogramma	Februari 2016 September 2016
58	Zesde fase uitvoering: Handhavingsprocedures	Vanaf april 2015

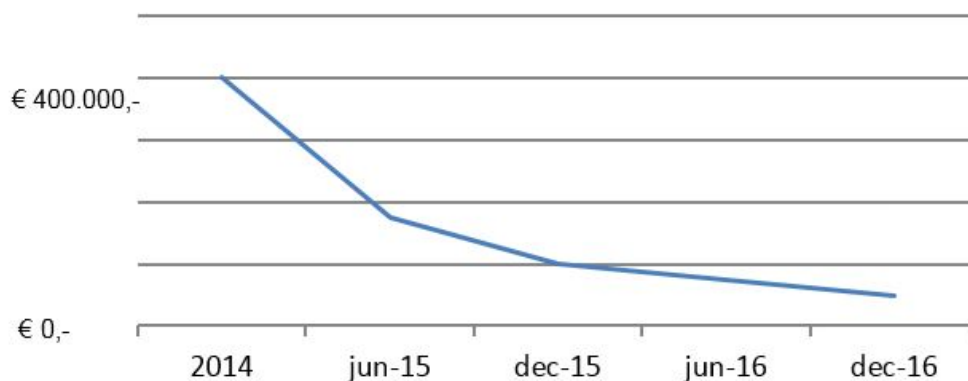
6.4 Kosten

Met de nieuwe aanpak komen veel meer gevallen voor legalisatie in aanmerking. De kosten voor legalisatie (zie hierover ook paragraaf 4.4) worden deels via leges gedekt. Voor het beperkt aantal gevallen waarin handhavend opgetreden wordt, moet de gemeente ook nog kosten maken. Daar zouden eventueel te innen dwangsommen tegenover kunnen staan, afhankelijk van de vraag of de betrokkenen de overtreding wel of niet beëindigen. Maar deze kunnen niet op voorhand al worden ingeboekt.

In de meerjarenbegroting is naar aanleiding van het door de raad vastgesteld Plan van aanpak van september 2013 een projectbudget van 4 x € 100.000 beschikbaar gesteld. Ten opzichte van die situatie neemt weliswaar het aantal legalisering toe (met door de legesdekking een beperking van de kosten) maar anderzijds is het aantal bekende dossiers nu al fors toegenomen en valt niet uit te sluiten dat dit nog veel meer zal toenemen. Het is reëel te stellen dat dit nog slechts het topje van de ijsberg is, als gekeken wordt naar het aantal gevallen dat het afgelopen jaar nog boven water is gekomen. Er zullen nog meer gevallen worden geconstateerd, meer meldingen worden gedaan en er zullen zich nog nieuwe mensen melden die willen meedoen aan de veegplannen. Daarnaast moeten nog steeds de kosten gemaakt worden voor de projectmatige aanpak. Ook het communicatietraject vergt kosten.

Al met al is de verwachting dat het nieuwe Plan van aanpak niet tot extra kosten ten opzichte van het vorige plan en het beschikbaar gestelde budget zal leiden, maar is er voldoende aanleiding om de budgetreservering te handhaven. Op basis van de halfjaarlijkse rapportage aan de raad wordt bekeken of bijstelling van de reservering noodzakelijk is.

Budget



7. TERUGKOPPELING NAAR RAADSMOTIE

7.1 Inleiding

Met dit Plan van aanpak wordt de raadsmotie d.d. 12 december 2013 uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt resumerend weergegeven op welke wijze daaraan gestalte wordt gegeven.

7.2 Gedegen onderzoek naar mogelijkheid legalisering

7.2.1 Inhoud motie

Er moet een gedegen onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid tot legalisering, waarbij:

- a. de bestuurlijke zwaarte van de gevallen die voor daadwerkelijke handhaving in aanmerking zouden moeten komen, gewogen moet worden. Van essentieel belang daarbij is hoe deze gevallen zijn ontstaan en wat de rol van de gemeente daarin is geweest;
- b. onderzocht dient te worden in welke gevallen het zogenaamde compensatiebeleid uitkomst kan bieden;
- c. gelet moet worden op de ruimere mogelijkheden die de geldende bestemmingsplannen bieden voor legalisering.

7.2.2 Inhoud Plan van aanpak

In dit Plan van aanpak wordt ingezet op het starten met een schone lei door zoveel mogelijk in het verleden ontstane handhavingsgevallen te legaliseren. Alleen wanneer daarvoor dringende redenen zijn, zal handhaving plaatsvinden, omdat dit niet anders kan. De achtergrond hiervan is met name de ontstaansgeschiedenis van deze gevallen en de rol van de gemeente daarin.

Gelet op het in dit Plan van aanpak neergelegde legaliseringsbeleid, is compensatie niet direct aan de orde. Dit kan in zekere zin aan de orde komen wanneer dat nodig is om (harde) belemmeringen voor legalisatie weg te nemen. Voor gevallen die buiten de nulloptie vallen, wordt ook beoordeeld in hoeverre compensatie c.q. sloop van woningen elders een oplossing kan bieden.

In de motie wordt terecht aandacht gevraagd voor een gedegen, individuele beoordeling van elk dossier. Deze beoordeling zal plaatsvinden op basis van de in dit Plan van aanpak genoemde criteria. Daarmee is het verrichte onderzoek goed controleerbaar.

Ten aanzien van de bestuurlijke zwaarte wordt nog het volgende opgemerkt. Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. De bestuurlijke zwaarte kan in beginsel geen rol spelen. De politiek-bestuurlijke lading van een zaak hoeft immers geen verband te houden met andere belangen en afwegingen die wel of niet tot handhaving nopen of tot legalisering kunnen leiden.

7.3 Belangenafweging (ruimtelijk belang versus tijdsverloop)

7.3.1 Inhoud motie

Per dossier dient vooraf de vraag te zijn beantwoord welk ruimtelijk belang nu nog gediend is met het handhavend optreden tegen reeds lange tijd bestaande situaties. Dit omdat dit zwaar weegt in de rechterlijke toets.

7.3.2 Inhoud Plan van aanpak

Dit Plan van aanpak gaat uit van het legaliseren van de overtredingen, zoveel als binnen de juridische en beleidsmatige grenzen mogelijk. Daarbij wordt een nulloptie gesteld, waarin dus tot uiting komt dat tegen lang bestaande situaties niet wordt opgetreden.

Overigens wordt erop gewezen dat vanuit juridisch oogpunt het enkele feit dat een overtreding reeds gedurende lange tijd bestaat, niet afdoet aan de beginselplicht tot handhaving (zie bijvoorbeeld ABRvS 28-12-2011, 201102392/1/H3, Gst. 2012/60 m.nt. L.J.M. Timmermans).

7.4 Voorleggen handhavingsgevallen aan raad met motivering

7.4.1 Inhoud motie

De concrete gevallen die voor handhaving in aanmerking komen, dienen ter informatie en met vermelding van de motivering om te handhaven, aan de raad te worden voorgelegd (met het oog op bestuurlijke transparantie en controlerende rol van de raad).

7.4.2 Inhoud Plan van aanpak

De raad wordt drie keer per jaar geïnformeerd via een raadsinformatiebrief over de voortgang. De afwegingen ten aanzien van handhaving of legalisering, op basis van dit door de raad vast te stellen Plan van aanpak, liggen bij burgemeester en wethouders. Dit is ook in lijn met hetgeen in het Bestuursakkoord is aangegeven: de controlerende taak van de gemeenteraad bevindt zich op het algemene niveau van toepassing van handhavingsbeleid en regelgeving. Ten aanzien van de bestemmingsplannen waarin de legalisering wordt geregeld, is de raad het bevoegd gezag.

7.5 Kruiemelgevallen

7.5.1 Inhoud motie

Aangegeven moet worden welke gevallen zijn aan te merken als 'kruiemelgevallen'. Deze gevallen moeten onder een overgangs- of gedoogregeling worden gebracht.

7.5.2 Inhoud Plan van aanpak

In het Plan van aanpak is een beslisboom voor legalisering opgenomen. Indien er geen harde, dringende belemmeringen zijn, zal tot legalisering worden overgegaan. De beoordeling of sprake is van een kruiemelgeval, zit hier niet expliciet in, maar in het algemeen zullen er geen dringende redenen zijn die zich verzetten tegen legalisering van kruiemelgevallen. Wel geldt de in dit Plan van aanpak gemotiveerde peildatum voor de nuloptie. Na die datum is dus sprake van een reguliere toets. Ter nadere motivering van het toepassen van een reguliere toets ten aanzien van 'kruiemelgevallen' het volgende.

Bepalen wat een kruiemelgeval is

Het is lastig om een concreet onderscheid te maken tussen lichte en zware gevallen. De vraag is immers welke criteria daarbij worden aangelegd. Criteria zijn eigenlijk altijd subjectief. Een schutting die 50 cm te hoog is, kan door de eigenaar van die schutting als kruiemelgeval worden beschouwd, terwijl de buurman van mening is dat zijn woongenot hierdoor onevenredig wordt aangetast. Bovendien zou dan gelet op de precedentwerking, ook in andere gevallen een erfafscheiding bij een woning van 2.50 meter in plaats van 2.00 meter toegestaan moeten worden. Eén 'kruiemelgeval' kan daarmee toch een grote impact hebben.

Als het gewenst is bepaalde zaken als kruiemelgeval aan te merken, zal dit moeten gebeuren in de beleidskaders die door de raad zijn of worden vastgesteld. Als een hoogte van 2.50 meter voor erfafscheidingen bij woningen aanvaardbaar wordt geacht, dan moet dit worden vastgelegd in de bestemmingsplannen en beheersverordeningen. Dan bestaat er voor inwoners (zoals iemand die een hogere erfafscheiding wil en diens bureu) duidelijkheid over wat wel en niet mag en hebben burgemeester en wethouders een duidelijk kader voor handhaving. Hier komt ook het oprekken van grenzen om de hoek kijken: er zal ergens een grens moeten worden getrokken (als 2.00 meter de grens is, kan 2.20 meter als kruiemelgeval worden beschouwd, maar daarmee wordt door precedentwerking 2.20 meter eigenlijk de grens en kan 2.40 meter weer als kruiemelgeval worden beschouwd etc. Stellen dat 2.20 meter dan écht de grens is, is natuurlijk niet de oplossing, want 2.00 meter is al écht de grens).

Bagatelzaken

Iets anders zijn bagatelzaken, waarbij gedacht moet worden aan bijvoorbeeld een schutting die 2 cm te hoog is. Dergelijke zaken doen zich echter niet voor in de achterstallige dossiers die nu aan de orde zijn.

Nieuwe regeling vergunningsvrije activiteiten

Op 1 november 2014 is het besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in werking getreden. Het besluit heeft betrekking op vrij ingrijpende wijzigingen van de regels voor vergunningsvrij bouwen en afwijken van het bestemmingsplan. In de raadsadviesvergadering van 16 januari 2014 is de vraag gesteld hoe het college om gaat met de toen nog toekomstige wijziging en de daarin opgenomen versoepeling c.q. verruiming van de mogelijkheden tot vergunningsvrij bouwen en of dit van invloed is op de inhaalslag handhaving. Het voorgaande betekent dat nu sprake is van een soepelere landelijke regelgeving, waardoor het aantal gevallen dat in strijd is met de landelijke regelgeving automatisch verminderd is.

Met het nieuwe Bor wordt beoogd om de mogelijkheden tot het vergunningsvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken te verruimen. Anderzijds heeft het kabinet ook besloten om uit te gaan van een planologische totaalbenadering bij de oppervlakteberekening van bijbehorende bouwwerken.

Bij de beoordeling van de gevallen uit het verleden wordt, zoals juridisch ook verplicht is uitgegaan van de actuele mogelijkheden tot vergunningsvrij bouwen. Dat wil in dit geval zeggen de regeling zoals die per 1 november 2014 in werking is getreden. Bouwwerken die nu vergunningsvrij zijn (of waarvan bekend is dat ze in de nabije toekomst vergunningsvrij worden) hoeven immers niet afgebroken te worden omdat ze in het verleden zonder vergunning zijn opgericht.

8. COMMUNICATIE

8.1 Inleiding

De gemeenteraad heeft op 26 september 2013 besloten een verbeterslag te maken wat betreft toezicht en handhaving van de bouw- en milieuregelgeving. Bij een overtreding van wet- en regelgeving heeft de gemeente een beginselplicht tot handhaving. Tot nu toe is de gemeente niet in alle gevallen toegekomen aan het uitvoeren van die beginselplicht.

Daardoor is er onduidelijkheid ontstaan of iets wel of niet wordt gehandhaafd. De gemeente Meerssen wil aan die onduidelijkheid een einde maken en is hierin geen uitzondering. In het hele land zijn gemeenten in de afgelopen jaren de handhaving nadrukkelijker gaan oppakken.

Om eenduidigheid te bevorderen en de schijn van partijdigheid te voorkomen, gaat de gemeente met ingang van 1 januari 2015 de achterstand in handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening (o.a. bouwen) en milieu wegwerken. Het betreft vooral illegale woningsplitsingen.

Voor het uitgebreide communicatiestrategie verwijzen we hier naar het communicatieplan.

8.2 Oplossing zoeken

Waar mogelijk wordt naar oplossingen gezocht om alsnog een vergunning te kunnen verlenen. Als de regels dit niet toelaten, wordt tegen de illegale situatie opgetreden. Op dit moment is er een lijst van zo'n 140 gevallen waarin de gemeente nog niet is toegekomen aan handhaving.

8.3 Uitgangspunten

Het gemeentebestuur hanteert als uitgangspunt:

1. Wetten en regels zijn democratisch tot stand gekomen, met als doel de samenleving te ordenen.
2. Deze regels (harde criteria zoals veiligheid) gelden voor iedereen op een gelijke manier.
3. Binnen de regels zoeken wij samen met u naar een oplossing.
4. Als binnen de regels geen oplossing mogelijk is, krijgt u de kans om de situatie in de oorspronkelijke staat te herstellen.
5. Als dat niet tijdig gebeurt, is handhavend optreden van de gemeente onontkoombaar. Inwoners worden dan door middel van een dwangsom gedwongen om de situatie alsnog op eigen kosten in de oorspronkelijke staat te herstellen.
6. We gaan uit van een soepelere toepassing van de regels, mits er geen handhavingsverzoek wordt ingediend.

8.4 Positief

Met de nieuwe aanpak komt er duidelijkheid en rechtsgelijkheid voor iedereen. Boven alles geldt dat we motiveren en positief de doelgroep mobiliseren om het uiteindelijke resultaat te kunnen behalen.

8.5 Tijdsperiode

Gekozen wordt voor een gefaseerd Plan van aanpak. Hierbij starten we met het behandelen van de dossiers waar al een inventarisatie heeft plaatsgevonden én die als urgent zijn verklaard. De planning is erop gericht alle deelplannen in de periode mei 2015 tot oktober 2016 in behandeling te nemen (start eerste deelplan t/m vaststelling laatste restplan).

8.6 Communicatiestrategie

Vooruitlopend op de gewenste werkwijze van de gemeente in de nabije toekomst hanteren we als communicatiestrategie voor dit handhavingsproject (uitvoeringsprogramma handhaving) een afgeleide van de customer intimacy strategie. Dat betekent dat we in de communicatie én in de aanpak niet uitgaan van de overkoepelende wens van de gehele doelgroep, maar zover als mogelijk uitgaan van de individuele belangen van de inwoner die in het verleden ongewenst geen vergunning heeft aangevraagd, maar waar de wijzigingen wel zijn doorgevoerd waar officieel een vergunning voor nodig is.

We gaan uit van het goede in de mens, zonder met de vinger te gaan wijzen. Zo werken we aan het opbouwen van een vertrouwensband met deze inwoners, zodat we weten wat er speelt, welke factoren impact hebben en bepalend zijn en daarop kunnen anticiperen. We gaan hen positief verrassen, door het individu centraal te stellen. Klantgerichtheid is het streven. Een oplossing zoeken die voor die specifieke betrokkene past. We zoeken samen met de inwoner naar een passende oplossing voor zijn situatie. Dit betekent dat ook de medewerkers van de gemeente een bepaalde vrijheid krijgen om passende oplossingen aan te bieden.

Per situatie worden twee trajecten bewandeld:

- de keuze handhaven of legaliseren;
- de oplossing hoe de voorgaande keuze gerealiseerd wordt.

8.7 Eigen verantwoordelijkheid

De overheid (dus ook de gemeente Meerssen) wil de inwoners meer eigen verantwoordelijkheid geven. Dit nemen we mee en staat centraal in de communicatie en werkwijze binnen dit project.

Daarnaast is het de wens van de gemeente persoonlijker naar buiten te treden met een menselijke aanpak. Ondanks dat we de mensen een handreiking doen, kunnen de maatregelen als negatief worden ervaren. Vanuit de persoonlijke en menselijke insteek willen we hier begrip voor tonen. Persoonlijke

communicatie betekent ook de dialoog aangaan en meer dan alleen zenden. Door te luisteren moeten we bereikbaar zijn en snel reageren. Online en offline.

Alle communicatie wordt positief ingestoken. Vanuit de wens te helpen en naar eer en geweten te handelen. Dit betekent niet dat we naar de mond praten of een moeilijke boodschap verbloemen. We communiceren eerlijk, oprecht en eenduidig. En vanuit de menselijke invalshoek tonen we begrip voor boosheid, frustratie en ontkenning.

Handhaving betekent ook het onderhouden van goede contacten en samenwerking met burgers. Hiervoor is een open dialoog noodzakelijk.

8.8 Belangrijk: 'tone of voice'

De gevolgen van handhaving zijn voor de een groter dan van voor de ander. In alle gevallen is het belangrijk dat de gemeente ervoor zorgt dat betrokkenen het gevoel hebben dat ze van begin tot eind in voldoende mate een luisterend oor hebben en waar mogelijk steun van de gemeente krijgen bij het oplossen van de problematiek.

9. COMMUNICATIEMIDDELEN

Intern communicatieplan (nog uit te werken)

Dit plan omschrijft hoe we de interne doelgroepen gaan informeren en bewegen tot een andere denken- en handelwijze (cultuuromslag). Ook wordt hier in een speciale bijlage ingegaan op manieren om de inwoners tegemoet te komen, zoals bijvoorbeeld met betalingstermijnen, mediation, administratieve begeleiding, etc.

Moedertekst

Deze tekst omschrijft de boodschap en het sentiment van de boodschap zodat eenieder op eenduidige wijze kan communiceren over het uitvoeringsprogramma.

Planning

In de planning is duidelijk welke segmentatie we hanteren voor het indelen van alle dossiers in behapbare stukken. Hierin staat met welke gebieden wanneer contact wordt opgenomen en wanneer de informatieavonden zijn, de gesprekken plaatsvinden, etc.

Crisisplan

Wat doen we als mensen ongewenst gedrag vertonen in de vorm van bedreigingen, de media inschakelen, etc.

Veel gestelde vragen

Op de website komt een overzicht met veel gestelde vragen waar de inwoners overzichtelijk de eerste algemene informatie vinden vanuit de (mogelijke) vragen van de betrokken inwoners.

Digitale nieuwsbrief gemeente en website

Alle informatie die met de pers gedeeld wordt, wordt ook online gepubliceerd en via de nieuwsbrief gedeeld.

Persbijeenkomst bekendmaking uitvoeringsprogramma

Tijdens deze bijeenkomst licht de burgemeester en/of wethouder het uitvoeringsprogramma toe. Waarom doen we dit, hoe gaan we het aanpakken, wat hebben we mensen te bieden en wanneer gaat er wat gebeuren.

Aanvullend: persberichten bekendmaking uitvoeringsprogramma

Dit persbericht omschrijft de reden van het uitvoeringsprogramma, de werkwijze, de planning en de waar men terecht kan voor meer informatie.

Social media

Er wordt voortdurend actief online gemonitord om berichtgeving over het uitvoeringsprogramma te volgen, hierop in te spelen en te reageren.

Telefoonnummer

Een vast telefoonnummer biedt ongeruste en ontevreden inwoners een aanspreekpunt om informatie te verkrijgen om hun situatie voor te leggen.

Persoonlijk contact

De inwoners die in het eerste deelplan vallen worden per brief uitgenodigd voor een informatieavond. Het heeft de voorkeur dat deze brief voorafgegaan wordt door een telefoontje om de mensen te informeren. Zeker in situaties waarin het niet bekend is dat men een overtreding heeft begaan, kan een brief voor onrust zorgen. Als deze voorafgegaan wordt door een telefoontje van de gemeente kunnen er meteen vragen gesteld worden. Voor het eerste segment is dit wellicht niet noodzakelijk

Persoonlijke brief

Meteen na het telefonische contact ontvangen de bewuste inwoners een brief om hen uit te nodigen voor een algemene informatieavond.

Informatieavond(en)

Tijdens deze informatieavond worden inwoners geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma en de mogelijke consequenties. Hierin wordt het uitgangspunt gehanteerd dat we de bewuste inwoners gaan helpen om tot een 'legale' situatie te komen. Eventueel kunnen er partners aanwezig zijn die de eerste vragen kunnen beantwoorden. Dit betekent dat vooraf bekeken wordt om welke situaties het gaat, wat zij voor stappen moeten ondernemen en indien hier al informatie over beschikbaar gesteld kan worden, faciliteren we dit tijdens deze avond. Bijvoorbeeld door een architect, een inspecteur, juridisch adviseur, etc. uit te nodigen. Tijdens deze informatieavond wordt in het plenaire deel de algemene informatie verstrekt en krijgen de aanwezigen vervolgens de kans in kleinere groepjes van 5 mensen vragen te stellen over het uitvoeringsprogramma. Voor vragen over individuele gevallen kan verwezen worden naar het bezoek dat gebracht wordt aan de inwoners om de situatie te inventariseren en te bespreken.

Optie: tijdens de avond bestaat de mogelijkheid deze afspraak in te plannen.

Vraag: moeten we hier ook pers bij uitnodigen?

Brochure

Iedere deelnemer aan de informatieavond krijgt een brochure mee waar de algemene informatie beknopt in terug komt. Een aparte leaflet (die aangepast kan worden) bevat de beoogde planning. Deze brochure kan ook toegezonden worden aan inwoners die niet aanwezig kunnen zijn tijdens de informatieavond(en).

Persbericht informatieavond

Een verslag van de informatieavond wordt aangeboden aan de pers waarin een eerlijke weergave wordt gegeven.

Persoonlijke brief

De datum en het tijdstip van het persoonlijk bezoek wordt per brief gecommuniceerd aan de betrokken inwoner.

Vraag: kan er dan ook meteen inzage in het dossier geboden worden?

Persoonlijk gesprek

Tijdens een huisbezoek wordt de situatie geïnventariseerd en de bewuste inwoner de kans geboden informatie aan te dragen die bijdraagt aan het legaliseren.

Persoonlijk contact

Alle inwoners worden telefonisch op de hoogte gebracht van de uitkomst.

Persoonlijke brief

Deze uitkomst wordt per brief bevestigd.

Persbericht

Persbericht waarin wordt toegelicht wat de status is van het uitvoeringsprogramma en het aantal legalisaties en handhaving. Hierin worden specifieke gevallen van handhaving anoniem toegelicht om begrip en inzicht te creëren voor de regels voor de toekomst

Op basis van de bevindingen uit de eerste fase passen we de middelen waar nodig aan en vullen we deze aan met middelen die een toegevoegde waarde hebben.

Boodschap

Met deze boodschap scheppen we kaders in onze communicatie naar de inwoners en bepalen we welke elementen er continue gecommuniceerd worden.

Gemeente Meerssen heeft als voornaamste prioriteit 'een leefbare en veilige samenleving voor iedereen binnen de gemeente'. Dit betekent dat er wetten en regels gevolgd worden die dit als doel hebben. Deze wetten en regels zijn democratisch tot stand gekomen en gelden voor iedereen op een gelijke manier. Met dit doel voor ogen, zoeken we samen met de inwoners en bedrijven oplossingen om zoveel mogelijk aan hun individuele wensen tegemoet te kunnen komen, zonder de leefbaarheid en veiligheid tekort te doen. Tijdens het uitvoeringsprogramma, maar ook na afloop. De regels zijn bedoeld om de leefbaarheid en veiligheid te bewaken om zo voor het woonplezier van alle inwoners te zorgen. Dát is het doel en niet de regels handhaven.

Wanneer binnen de doelstelling (legaliseren) geen oplossing mogelijk is, krijgt de inwoner de kans de ongewenste situatie in de oorspronkelijke staat te herstellen. Pas als dat niet tijdig of naar behoren gebeurt, wordt handhavend opgetreden. Met deze aanpak komt er duidelijkheid en rechtsgelijkheid voor iedereen, zonder de regels te laten prevaleren boven het algemene, maatschappelijke doel.

We zijn er voor alle inwoners van Meerssen, ook voor de inwoners die hier bewust of onbewust een overtreding hebben begaan.

Brief

Geachte heer / mevrouw.....

De gemeente Meerssen heeft als voornaamste prioriteit 'een leefbare en veilige samenleving voor iedereen binnen de gemeente'. Dit betekent dat er wetten en regels gemaakt worden die dit als doel hebben. Deze wetten en regels zijn democratisch tot stand gekomen. Er is binnen de gemeente Meerssen een aantal gevallen bekend van onder andere woningaanpassingen, bouwwerken, bedrijfsactiviteiten en afwijkingen van de milieuwetgeving zonder de daarvoor benodigde vergunning.

We hebben geconstateerd dat er bij u ook een van deze situaties van toepassing is, namelijk

[kiezen]

het splitsen van uw pand in meerdere zelfstandige wooneenheden of appartementen.

de bouw van uw woning aan de **[adres]**.

permanente bewoning van een recreatieverblijf.

een bouwwerk voor de voorgevelrooilijn.

de bouw van een **[object benoemen]** in het buitengebied / de kernrand.

de bouw van een **[object benoemen]**.

het afwijken van de bouwvergunning voor **[object benoemen]**.

een niet geregistreerde onderneming.

het van een woning uitvoeren van uw beroep / bedrijf.

het afwijken van de milieuwetgeving met betrekking tot **[benoemen]**

...

We willen graag deze ongewenste situaties samen met de betrokkenen oplossen. Hiervoor hebben we een plan van aanpak opgesteld, met als uitgangspunt waar mogelijk alsnog een vergunning te verstrekken. Dit betekent dat de gemeente het bestemmingsplan waar mogelijk aanpast en de inwoners zelf een vergunning dienen aan te vragen. De kosten voor het aanvragen van de vergunning kunnen per situatie verschillen. Deze kosten, evenals de kosten voor het wijzigen van het bestemmingsplan komen voor rekening van de aanvrager.*

Voor meer informatie over het uitvoeringsprogramma bent u **[dag en datum]** van harte welkom op een speciale informatiebijeenkomst.

Binnen twee weken na deze bijeenkomst nemen wij contact met u op voor een persoonlijk gesprek waarin we op uw situatie in kunnen gaan.

Wij kunnen ons voorstellen dat deze brief vragen bij u oproept. Algemene vragen beantwoorden we graag tijdens de informatiebijeenkomst. Voor vragen die specifiek op uw situatie betrekking hebben, is tijdens het persoonlijk gesprek voldoende gelegenheid. Mocht u niet zo lang willen of kunnen wachten, neem dan contact op met **[naam]** via **[telefoonnummer]**. Hij/zij is er om uw vragen te beantwoorden.

Vriendelijke groet,

Naam

Functie

*) Aangepaste tekst (t.o.v. de definitieve versie van 16 december 2014 van het Plan van aanpak) naar aanleiding van toezeggingen van het college, raadsbesluiten en aangenomen moties d.d. 29 januari 2015.