



**Gemeente
Haarlem**

(Tussen)evaluatie

**Handhavingsproject: aanpak
onrechtmatige bewoning
Bedrijventerrein Waarderpolder**

26 november 2019

Afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Bedrijventerrein Waarderpolder	3
1.2	Uitvoeringsprogramma	3
1.3	Wettelijke grondslag en bestemmingsplan	3
2.	Voorgeschiedenis	4
2.1	Inventarisatie	4
2.2	Aanpak	5
2.3	Last onder dwangsom	5
2.4	Fase 1 - resultaten	5
2.5	Fase 2- controles en verdere handhavingsstrategie	6
2.6	Fase 3- bedrijfswoningen	7
3.	Bezwaar en (hoger) beroep	7
4.	Maatwerk	8
5.	Conclusie	8

1. Inleiding

1.1 Bedrijventerrein Waarderpolder

Het geherstructureerde Bedrijventerrein Waarderpolder biedt ruimte aan een breed scala van bedrijfsactiviteiten. Met de herstructurering is het vestigingsmilieu voor bedrijven in de Waarderpolder enorm verbeterd. In het belang van de Haarlemse economie is het zeer wenselijk om dit terrein verder te ontwikkelen en het bedrijventerrein aantrekkelijk te houden voor nieuwe bedrijvigheid. Het is niet de bedoeling, dat op dit bedrijventerrein locaties in gebruik worden genomen door belemmerende niet-bedrijfsfuncties, zoals wonen. De functie 'wonen' beperkt immers de vestigings- en groeimogelijkheden van bedrijven, omdat deze dan te maken krijgen met strengere milieueisen.

Niet alleen is het voor de bedrijvigheid zeer onwenselijk dat bedrijfspanden onrechtmatig worden bewoond. Het wonen in bedrijfspanden die daar niet voor zijn bedoeld, levert een onveilige situatie voor de bewoners zelf op. Bedrijfspanden voldoen bijvoorbeeld vaak niet aan de brandveiligheidseisen die gelden voor woningen. En in geval van een calamiteit is bij hulpdiensten niet altijd bekend of er personen in een pand aanwezig zijn.

Een andere reden om onrechtmatige bewoning tegen te gaan is het bestrijden van woon- en adresfraude. Door een onjuiste inschrijving in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) kunnen onterecht toeslagen en uitkeringen worden aangevraagd. Woon- en adresfraude zorgen voor een oneerlijke marktwerking en kan illegale activiteiten in de hand werken. Voorts is het in deze tijd van woningnood (financieel) aantrekkelijk om in bedrijfspanden te (laten) wonen. Als hiertegen niet wordt opgetreden zal sprake zijn van een aantrekkende werking. Dit is een ongewenste ontwikkeling voor het bedrijventerrein.

1.2 Uitvoeringsprogramma

Het tegengaan van woon- en adresfraude is één van de speerpunten uit de door de gemeenteraad vastgestelde Nota integraal veiligheids- en handhavingsbeleid. Met het uitvoeringsprogramma Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2019, wordt inzicht gegeven in de werkzaamheden (reguliere en speerpunten voor 2019) van de gemeente Haarlem op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor de bebouwde omgeving. De handhaving van de onrechtmatige bewoning maakt hier onderdeel van uit.

1.3 Wettelijke grondslag en bestemmingsplan

Artikel 2.1 lid 1 sub c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo):

Het is verboden zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan te gebruiken.

Bestemmingsplan "Bedrijventerrein Waarderpolder" onherroepelijk d.d. 14 september 2010:

De adressen waar gehandhaafd wordt hebben volgens het vigerende bestemmingsplan de bestemming: 'Bedrijventerrein' (BT).

In artikel 4 van het bestemmingsplan is bepaald dat het verboden is bouwwerken voor tijdelijke of permanente bewoning te (laten) gebruiken, met uitzondering van bewoning van de bedrijfswoningen die zijn vermeld in bijlage 3 behorende bij de voorschriften (hierover meer in hoofdstuk 4).

In de toelichting op het vigerende bestemmingsplan is het volgende opgenomen (p. 45 en 48):

Voor de planperiode van het bestemmingsplan is algemeen uitgangspunt dat de Waarderpolder een vestigingsmilieu blijft voor uiteenlopende bedrijfscategorieën en dat het aantal werknemers per hectare toeneemt. De Waarderpolder is primair geschikt voor de wat lichtere industrie, productiebedrijven, ambachtelijke bedrijven en groothandel.

Het is niet de bedoeling dat op een bedrijventerrein locaties in gebruik worden genomen door niet-bedrijfsfuncties. Zoals beschreven bij de ontstaansgeschiedenis van de Waarderpolder zijn in het verleden bedrijven naar de Waarderpolder getrokken, omdat deze in bijvoorbeeld de binnenstad niet meer op hun plaats waren. Milieufactoren en de nabijheid van woningen speelden daarbij een rol. In een gebied dat specifiek is aangewezen voor de bedrijfsfunctie moet voorkomen worden dat juist de bedrijven verdrongen worden door niet-bedrijfsfuncties (met uitzondering van parkmanagement (zie ook 5.1.3.)).

Wonen

Ten behoeve van de beoogde economische ontwikkeling van het bedrijventerrein Waarderpolder is het van belang dat aanwezige en toekomstige bedrijven in hun functioneren zo min mogelijk op milieugebied belemmerd worden door de aanwezigheid van de woonfunctie.

Beleid ten aanzien van de vergunningverlening van de woonschepenligplaatsen en ten aanzien van het aantal ligplaatsen is vastgelegd in de plaatselijke verordening met betrekking tot woonschepen. Het bestemmingsplan regelt alleen het toegestane gebruik van de haven en de aangrenzende oevers. Voor de zeven woonwagens aan het Waarderveld geldt een afbouwbeleid, waardoor deze woonfunctie geleidelijk aan zal verdwijnen. In het bestemmingsplan is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen waarmee de aanduiding “woonwagenstandplaats” na vertrek van de plankaart verwijderd kan worden.

Wat het geleidelijk aan terugdringen van de bedrijfswoningen betreft richt de visie zich op het onverminderd voortzetten van het beleid zoals dat is vastgelegd in de partiële herziening van bestemmingsplan Waarderpolder uit 2004.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Inventarisatie

In 2015 is een voorfase van het project opgestart waarbij een inventarisatie van onrechtmatige bewoning op het industrieterrein Waarderpolder heeft plaatsgevonden. De aangekondigde controles zijn eind 2015 en begin 2016 uitgevoerd. Dit project had tot doel het globaal in kaart brengen van de feitelijke situatie. De toezichthouders van de gemeente Haarlem hebben 170 panden bezocht. De toezichthouders hebben in 65 van de 170 bezochte panden kunnen constateren dat in strijd met het bestemmingsplan “Bedrijventerrein Waarderpolder” werd gewoond.

2.2 Aanpak

Middels een brief van de burgemeester d.d. 3 februari 2017 zijn alle eigenaren en huurders geïnformeerd over het handhavingsproject. Met deze brief wordt de formele handhavingsprocedure nog niet gestart, wel wordt de overtreder erop gewezen dat handhaving van de onrechtmatige bewoning zal plaatsvinden.

De daadwerkelijke aanpak van onrechtmatige bewoning in de Waarderpolder wordt (gefaseerd) in 3 fases opgepakt. In de eerste fase (inschrijving in de Basisregistratie Personen) gaat het om 52 adressen, in de tweede fase (vermoeden van bewoning maar geen inschrijving in de BRP) om 120 adressen en in de derde fase (officiële bedrijfswoningen, opgenomen in bijlage 3 van het bestemmingsplan¹ maar mogelijk niet conform de voorschriften bewoond) om 80 adressen.

Schematische weergave handhavingsproject:

handhavingsfase	aantal adressen
fase 1 (inschrijving BRP)	52
fase 2 (verdachte adressen)	120
fase 3 (officiële bedrijfswoningen)	80
Totaal	250

2.3 Last onder dwangsom

Dit is uiteindelijk het handhavingsbesluit, waartoe besloten wordt als een bewoner naar aanleiding van de eerdere brieven de bewoning niet staakt. In eerste instantie kiezen we altijd bewust voor een last onder dwangsom, met een begunstigingstermijn, gericht op het beëindigen van de onrechtmatige bewoning.

De last onder dwangsom wordt voorafgegaan door een zienswijze mogelijkheid, waarbij gelegenheid wordt gegeven tot het indienen van een zienswijze. Een tijdig ingediende zienswijze wordt betrokken in de besluitvorming.

Tegen het handhavingsbesluit kan bezwaar worden gemaakt. De dwangsommen stellen wij op grond van vaste jurisprudentie dusdanig hoog dat er een prikkelende werking vanuit gaat. Er zijn tot op heden nog geen dwangsommen verbeurd.

2.4 Fase 1 - resultaten

Schematische weergave:

¹ Voorschriften bestemmingsplan Bedrijventerrein Waarderpolder d.d. 14 september 2010, p.40-41: www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0392000030802-/v_NL.IMRO.0392000030802-.pdf

Fase 1: 52 adressen onderzocht waarvan:

Onrechtmatige bewoning geconstateerd: aantal adressen voor handhaving in fase 1	29
Geen onrechtmatigheid geconstateerd (geen sprake van bewoning)	17
Betreft bedrijfswoning - onderzoek in fase 3	6

*Van de 52 adressen in fase 1 zijn 23 adressen niet nader onderzocht omdat daar niet meer gewoond werd of omdat deze in fase 3 thuis horen.

**Bij de overige 29 adressen is verdere handhaving ingezet, zie de schematische weergave hieronder.

Fase 1 handhaving: resultaat van de 29 adressen waarbij onrechtmatige bewoning is geconstateerd:

Last onder dwangsom opgelegd	23x
Nog aan te schrijven	6x

*Van de 23 zaken waarbij een last onder dwangsom is opgelegd is in 17 gevallen voldaan aan deze last, in 6 gevallen zal nog een controle plaatsvinden.

**6 zaken moeten in deze fase nog aangeschreven worden.

2.5 Fase 2- controles en verdere handhavingstrategie

Ondanks dat fase 1 (nog) niet helemaal is afgerond is in 2019 aangevangen met de controlemomenten van adressen in fase 2. De burgemeester heeft bij brief van 5 november 2018 kenbaar gemaakt dat alle aanleiding is om prioriteit te geven aan verdachte adressen, omdat de veiligheidssituatie daar mogelijk bezwaarlijk of zelfs onverantwoord is.

Er hebben inspecties plaatsgevonden op diverse adressen van fase 2. Op 13 adressen is geconstateerd, dat geen sprake is van bewoning danwel de bewoning is beëindigd alvorens een handhavingstraject is opgestart.

Opgemerkt wordt, dat op de adressen waar mogelijk sprake is van bewoning, steeds vaker geen toestemming (meer) wordt verleend om de panden binnen te treden. Inmiddels is hierover overleg met het Parkmanagement, de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) en de Politie voor een integrale aanpak van handhaving. Er is concreet zicht op de adressen waar mogelijk wordt gewoond. Deze adressen zullen, indien er sterke aanwijzingen zijn dat er sprake is van bewoning, middels een machtiging van de burgemeester met medewerking van de politie en eventueel een sleutelmaker alsnog worden betreden, waarmee de handhavingstrajecten kunnen worden voortgezet.

2.6 Fase 3- bedrijfswoningen

Onder bedrijfswoning wordt verstaan:

Bedrijfswoning:

Een woning in of bij een gebouw of op een terrein, die kennelijk slechts is bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is.

Volgens uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2015:1378 en ECLI:NL:RVS:2010:BK9023) moet onder 'noodzakelijk' worden verstaan: "Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (...), is voor de vraag naar de noodzaak van een bedrijfswoning van belang of de bedrijfsprocessen ter plaatse zoveel tijd en aandacht van de aanvrager opeisen, dat op grond daarvan een redelijk belang om op het perceel te wonen aanwezig moet worden geacht. Het is aan de aanvrager om aannemelijk te maken dat de bedrijfsprocessen zoveel tijd en aandacht van hem vragen, dat een redelijk belang bestaat om op het perceel te wonen."

De 80 officiële bedrijfswoningen komen voor onderzoek in aanmerking in fase 3 van de handhaving. Er gaat dan per adres ook een volledig archiefonderzoek plaatsvinden. Door de jaren heen hebben adreswijzigingen, vernummeringen plaatsgevonden en mogelijk dat bij digitalisering e.e.a. niet goed is gegaan waardoor mogelijk in een Quick Scan eerder niet van alle bedrijfswoningen een bouwvergunning is teruggevonden in het digitale bouwarchief. Dit gaat in deze fase zo goed en zorgvuldig mogelijk uitgezocht worden.

De bestemmingsplanprocedure is op een zorgvuldige wijze doorlopen. Het geldende bestemmingsplan Bedrijventerrein Waarderpolder heeft ter visie gelegen. De bewoners hebben de gelegenheid gehad om naar aanleiding van het ontwerpbestemmingsplan een zienswijze in te dienen. Van deze mogelijkheid is in één geval gebruik gemaakt. Er is geen beroep tegen het vastgestelde bestemmingsplan aangetekend. Het bestemmingsplan en de bijbehorende bijlage is al jaren onherroepelijk, en kan dan ook nu niet meer ter discussie worden gesteld.

3. Bezwaar en (hoger) beroep

Het instellen van bezwaar en beroep heeft er tot op heden niet toe geleid dat de onrechtmatige bewoning mag worden voortgezet. In al de hieronder opgenomen zaken is de bewoning uiteindelijk gestaakt.

Een schematische weergave van de hoeveelheid zaken in bezwaar en (hoger) beroep:

Fase 1	
Aantal bezwaarzaken	9x
Aantal verzoeken voorlopige voorziening	1x
Aantal beroepszaken (Rechtbank Noord-Holland)	6x
Aantal hoger beroepszaken (Raad van State) ²	1x
Aantal lopende hoger beroepszaken	2x

² ECLI:NL:RVS:2019:1495 d.d. 8 mei 2019: <https://www.raadvanstate.nl/@115255/201808195-1-a1/>

4. Maatwerk

De gemeenteraad heeft het college middels een aangenomen motie vreemd (19.7) “Ontruimen is Maatwerk”, op 18 oktober 2018 verzocht om:

- de nu in beeld gebrachte groep bewoners die ingeschreven staat in de basisregistratie (fase 1) met maatwerkoplossingen tegemoet te komen;
- in deze maatwerkoplossingen in ieder geval te voorzien in een heldere overgangperiode alsmede hulp bij het vinden van vervangende woonruimte;
- de commissie Bestuur hierover te informeren;
- het ten uitvoer leggen van dwangsommen uit te stellen tot vaststaat dat de maatwerkoplossing door betrokken bewoners wordt geweigerd.

Aanpak

Gelet op de gevoeligheid wordt te allen tijde zorgvuldig omgegaan met de betrokken bewoners. Hierbij wordt maatwerk geleverd en is het college coulant met de begunstigingstermijnen. Het maatwerk is daarbij altijd gericht op het beëindigen van de overtreding en niet op voortzetting van de onrechtmatige bewoning in het bedrijfspand.

Alvorens handhavingsmaatregelen in te zetten wordt de persoonlijke situatie zoveel mogelijk in kaart gebracht tijdens de controlebezoeken. De handhaving wordt voorafgegaan door een zienswijze procedure. Tijdens zienswijzeprocedures worden de bewoners geïnformeerd over de verdere voortgang van de handhaving. Vanuit de vakafdeling wordt meegedacht naar het vinden van een gepaste oplossing (alternatief) voor de ontstane situatie. Voor wat betreft het vinden van vervangende woonruimte wordt gewezen naar de officiële mogelijkheden hiertoe. Er is hierbij immers ook sprake van een eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen.

In de gevallen waar echt iets bijzonders aan de hand is, wordt naast het meedenken met de bewoners over een oplossing, ook concrete hulp geboden. Hierbij wordt nadrukkelijk contact gelegd met ambtenaren van de afdeling Maatschappelijke Ondersteuning en vinden er bezoeken plaats door het Sociaal Wijkteam Noord.

Verder wordt in het kader van de handhaving altijd een redelijke begunstigingstermijn gegund waarbij gelegenheid wordt geboden om de overtreding te beëindigen zonder direct dwangsommen te verbeuren. Ook met verzoeken om de begunstigingstermijnen te verlengen wordt soepel omgegaan. Er zijn in totaal 15 verzoeken ingediend en deze zijn ook allemaal ingewilligd door het college. Hierbij moet wel sprake zijn van een inspanningsverplichting door de betrokkenen, waaruit blijkt dat voldoende pogingen zijn gedaan om zelf een oplossing (alternatieven) te vinden voor de woonsituatie.

5. Conclusie

Het belang van de economie is er in gelegen dat bedrijvigheid in de Waarderpolder wordt beperkt door de functie wonen vanwege de strengere eisen die de milieuwetgeving stelt. Uitgangspunt van het bestemmingsplan is het bieden van ruimte voor nieuwe bedrijvigheid. Dit is van groot belang voor de Haarlemse economie. Dit wordt ook benadrukt in het coalitieakkoord. De Waarderpolder is en blijft een vestigingsmilieu voor uiteenlopende bedrijfscategorieën.

Het wonen in bedrijfspanden levert voorts een onveilige situatie op. Doel van de handhaving is om de onrechtmatige bewoning te doen beëindigen. Daarbij wordt per geval bekeken of er (naast uiteraard de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken bewoners om andere woonruimte te vinden) ondersteuning of hulp vanuit de gemeente moet worden geboden.

Wij zien met het handhavingsproject dat het doel wordt bereikt. Op de adressen die aangeschreven zijn is de (onrechtmatige) bewoning gestaakt en de inschrijvingen in de Basisregistratie Personen daarop aangepast.

Een merkbaar effect van de handhaving op woonfraude in de Waarderpolder is dat betrokkenen steeds beter op de hoogte zijn van het feit dat wonen in de Waarderpolder niet is toegestaan en dat de gemeente hiertegen optreedt. Dit blijkt onder ander door de gesprekken die de toezichthouders voeren op de te bezoeken adressen. Een ander gevolg van deze bekendheid met de gemeentelijke onderzoeken op de adressen in de Waarderpolder is dat wij merken dat er vaker geen toestemming gegeven wordt voor een bezoek waardoor er vertraging in het proces ontstaat. Samenwerking met de partners en een integrale aanpak van handhaving is hierbij benodigd.

Er zijn tot op heden geen dwangsommen in fase 1 verbeurd, er wordt rekening gehouden met de bewoners en zo nodig begunstigingstermijnen verlengd. Op basis van de resultaten van de eerste fase van handhaving kan geconcludeerd worden dat er al best veel is bereikt.

De aanpak van de onrechtmatige bewoning en het tegengaan van adresfraude is één van de prioriteiten uit het Integraal veiligheids- en handhavingsbeleid. In 2020 zal dit project worden voortgezet (afronding fase 1 en voortgang aanpak fase 2 en 3 van de handhaving). De raad zal hierover worden geïnformeerd.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
26 november 2019

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl