

BELEID ILLEGALE BEWONING

Gemeente Beemster, 27 maart 2012

1. Inleiding

In deze beleidsnotitie leest u het beleid van de gemeente Beemster met betrekking tot illegale bewoning. In dit beleid wordt niet alleen gesproken over de wijze van besluitvorming op illegale bewoningssituaties, maar wordt ook stilgestaan bij de maatschappelijke achtergrond van het fenomeen, de wijze waarop illegale bewoning opgespoord/voorkomen kan worden en uitvoering van het beleid (in relatie tot ambtelijke capaciteit). Bij de uitvoering van het beleid wordt een duidelijke relatie gelegd met het integrale handhavingsbeleid waar momenteel aan wordt gewerkt.

2. Aanleiding

Vanuit de gemeenteraad/raadscommissie is in 2010 de wens uitgesproken om een inventarisatie uit te voeren naar permanente bewoning in bijgebouwen in de gemeente Beemster. Aan de hand van besluitvorming van een concreet geval is door het college van burgemeester en wethouders verzocht om bij de voorgenomen inventarisatie alle mogelijke gevallen van illegale bewoning op te nemen. Dit heeft reeds geleid tot een publicatie in de Binnendijks op 16/17 april 2011 om vormen van illegale bewoning in Beemster bij de gemeente te melden. Vervolgens is vanuit de raad, los van een inventarisatie, een nadere vraagstelling uitgedragen om algemeen beleid met betrekking tot het thema 'illegale bewoning' op te stellen. Dit heeft geleid tot onderhavige beleidsnotitie.

3. Waarom beleid?

De voornaamste reden om aandacht te geven aan illegale bewoning is het feit dat sprake kan zijn van (brand)gevaarlijke situaties. Het is de taak en de verantwoordelijkheid van de gemeente om hiertegen op te treden. Ook naleving van de voorschriften zoals deze zijn vastgelegd in de diverse geldende bestemmingsplannen wordt van belang geacht. Illegale bewoning kan leiden tot onwenselijke situaties, gezien de precedentwerking en de gevolgen hiervan voor de ruimtelijke kwaliteit in de Beemster. In deze beleidsnotitie wordt omschreven wat het belang is van opsporing van illegale woonsituaties en op welke wijze vervolgens deze illegale woonsituaties worden beoordeeld.

4. Wat is illegale bewoning?

Met de term 'illegale bewoning' wordt in het kader van onderhavige beleidsnotitie bedoeld 'het, in strijd met het voor een perceel geldend bestemmingsplan, gebruiken van een gebouw of een gedeelte ervan voor woondoeleinden'. De term wordt in deze beleidsnotitie expliciet vanuit planologisch oogpunt geïnterpreteerd.

Doelbewust wordt in onderhavige beleidsnotitie gesproken over 'illegale bewoning' in plaats van de term 'onrechtmatige bewoning'. Met onrechtmatige bewoning wordt (vaak) bedoeld: bewoning in strijd met de lokale toewijzingsregels die zijn gebaseerd op de Huisvestingswet, of in strijd met de regelgeving in het huurrecht (privaatrechtelijk). Dergelijke problematiek wordt echter niet in deze beleidsnotitie besproken.

5. Vormen van illegale bewoning

Met illegale bewoning kan gedacht worden aan bijvoorbeeld bewoning van een bijgebouw behorende bij een woning, bewoning in een bedrijfsgebouw, een caravan (die niet permanent bewoond mag worden), een stal of een gedeelte van een woning dat afgesplitst is (woning-splitsing).

6. Noodzaak inzicht/besluitvorming illegale bewoning

De gemeentelijke noodzaak om illegale bewoningssituaties inzichtelijk te maken/krijgen, wordt hoofdzakelijk gevormd door een tweetal aspecten.

6.1. Veiligheid

Bovenal geldt dat om veiligheidsredenen het zeer belangrijk is dat de gemeente op de hoogte is van illegale bewoningsituaties. Niet alleen om onveilige woonsituaties in het kader van brandveiligheid en bouwtechniek te voorkomen of op te heffen, maar ook om adequaat op te kunnen treden in geval van daadwerkelijke calamiteiten.

Een woonruimte dient te voldoen aan eisen uit het bouwbesluit en de bouwverordening, om o.a. de veiligheid van de bewoners en omwonenden te kunnen waarborgen. Bij vergunde situaties geldt dat de verantwoordelijkheid voor (de veiligheid van) de situatie zowel bij de gemeente als bij de aanvrager ligt. Wanneer het een illegale bewoningssituatie betreft, heeft de gemeente de plicht (temeer bij een onveilige situatie) hier tegen op te treden. Echter, de overtreder heeft ingeval van een illegale situatie *zonder meer* ook een eigen verantwoordelijk voor (de veiligheid van) deze situatie.

6.2. Planologische aanvaardbaarheid

Vanuit het bestemmingsplan wordt aangegeven wat gewenst gebruik van de ruimte (gebouwen en bouwwerken) is. Zo is tevens sprake van een ruimtelijk-planologische visie met betrekking tot woonsituaties (bijvoorbeeld beperkte bewoning van het buitengebied). Vanuit dat kader kan de vraag worden gesteld of bewoning van een ruimte die in beginsel niet als een (permanente/zelfstandige) woonruimte is bedoeld, planologisch aanvaardbaar en als wenselijk kan worden beschouwd.

7. Maatschappelijke context

Beseft moet worden dat illegale bewoningssituaties niet 'zomaar' ontstaan. Vaak hebben dergelijke situaties een sociaal-maatschappelijke achtergrond. Zo kan de financiële situatie van de bewoner een rol spelen (bijv. financiële nood), evenals een pragmatische/efficiënte insteek van burgers (bijvoorbeeld bewoning caravan/recreatiewoning of de illegale bewoning op een agrarisch bouwvlak (als zijnde 2^e bedrijfswoning) zodat bewoner dichtbij de agrarische bedrijfsvoering verblijft. Bij de beoordeling van de problematiek is het van belang dit gegeven te beseffen.

8. Overgangsrecht

Een belangrijk juridisch aspect in de besluitvorming is het overgangsrecht. Per bestemmingsplan is geregeld op welke wijze omgegaan moet worden met strijdig gebruik van bouwwerken en/of gronden wat reeds vóór dat bestemmingsplan plaatsvond. In de meeste gevallen geldt dat strijdig gebruik onder het overgangsrecht valt wanneer dit reeds plaatsvond vóór de inwerkingtreding van dat bestemmingsplan. In dat geval geldt dat het minder in de rede ligt om handhavend op te treden tegen de illegale bewoningssituatie.

Een belangrijke eis om onder het overgangsrecht te kunnen vallen, is uitgemaakt in de rechtspraak. Het betreft het *voortgezet gebruik* van de illegale bewoning. In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 oktober 1998, *ABRvS 12 oktober 1998, AB 1999/221*, wordt gesteld dat voor het aannemen van voortgezet gebruik gekeken dient te worden naar de omstandigheden van het geval.

Indien voortgezet gebruik van de bewoning niet duidelijk blijkt uit de aanwezige stukken, zal aan de bewoner en/of aan de eigenaar van het "gebouw" verzocht worden om aan te tonen dat sprake is van constante bewoning. Dit kan aangetoond worden door middel van objectieve bewijsmiddelen. Een enkele verklaring van de eigenaar en/of de bewoners is onvoldoende. Het dient te worden aangetoond door middel van zoveel mogelijk bewijsstukken. Hierbij kan men denken aan bankafschriften van betaalde huursommen door de huurders, gas- water- en lichtrekeningen, foto's, verklaringen van omwonenden e.d.

Het gegeven dat een strijdige woonsituatie onder het overgangsrecht valt, is vanzelfsprekend nog geen reden om hier geen actie in te ondernemen. Als sprake is van een onveilige situatie, dient men hier nog steeds op aangesproken te moeten worden, teneinde de onveilige situatie op te (laten) heffen.

9. Beleidsvoornemen

Vooropgesteld moet worden dat besluitvorming op illegale woonsituaties bovenal maatwerk is en ook zou moeten zijn. Het is onmogelijk om een algemene besluitvorming te bepalen, die voor elke situatie zonder meer toepasbaar is.

Wel zou de besluitvormingskeuze in hoofdzaak beperkt moeten worden tot enerzijds legalisatie en anderzijds handhaving, waarbij het ingeval van illegale bewonings situaties in beginsel in de rede ligt om handhavend op te treden. Het is aan het college van burgemeester en wethouders te beoordelen of in een individueel geval bijzondere en zwaarwegende omstandigheden aanwezig zijn die het niet handhaven rechtvaardigen.

Per individueel geval dienen bij de besluitvorming de volgende aspecten te worden meegenomen/onderzocht:

- brandveiligheid;
- bouwtechnische veiligheid;
- specifieke ruimtelijke locatie (ruimtelijke passendheid en wenselijkheid, planologische aanvaardbaarheid, invloed bewoning op omgeving etc.);
- milieu (relatie illegale bewoning tot milieubelastende inrichtingen in nabije omgeving);
- duur van bewoning (i.r.t. overgangsrecht);
- (sociale) achtergrond van de illegale bewoning.

Bovengenoemde aspecten zullen in samenhang met elkaar moeten worden gezien en op die wijze tot een passende besluitvorming moeten leiden.

Indien besloten wordt om tot handhaving over te gaan, is er sprake van een situatie dat de bewoner gedurende een redelijke termijn de gelegenheid zou moeten krijgen om andere woonruimte te vinden. Deze termijn bedraagt, afgezien van bijzondere omstandigheden, maximaal 6 maanden.

10. Opsporing illegale bewoning

Voorgesteld wordt om opsporing van illegale bewonings situaties op drie verschillende manieren plaats te laten vinden.

10.1. Jaarlijkse oproep

Zoals gezegd is op 16/17 april 2011 in de Binnendijks reeds een publicatie geplaatst waarbij verzocht werd om vormen van illegale bewoning in Beemster bij de gemeente te melden. Destijds is de burger 6 weken de tijd gegeven om een melding te doen. Uiteindelijk is één melding bij de gemeente binnengekomen.

Het is van belang dat burgers van de gemeente Beemster op duidelijke wijze geïnformeerd worden over hoe de gemeente over illegale bewoning denkt. Gewenst eindbeeld is dat illegale vormen van bewoning in ieder geval bij de gemeente bekend zijn en dat dit vervolgens wordt gelegaliseerd, dan wel, hier op wordt gehandhaafd. Getracht zal worden de werkelijke situatie met de planologisch gewenste situatie te laten overeenkomen.

Zoals eerder gezegd, is bij illegale bewoning veiligheid een uitermate belangrijk aspect. Er wordt veel belang aan gehecht om burgers bewust te laten worden/zijn van dit veiligheidsaspect. Ook het planologisch aspect zal bespreekbaar worden gemaakt. Om deze reden zal jaarlijks een oproep op de gemeentelijke website en in de Binnendijks worden gepubliceerd om burgers een melding te laten doen bij de gemeente ingeval van een illegale woon-situatie. Daarbij wordt benadrukt dat het in het belang van de eigen veiligheid van de bewoner(s) en de veiligheid van overige bewoners en omwonenden is om bij de gemeente de illegale bewoningssituatie te melden. Vanwege de blijvende noodzaak voor de gemeente om illegale bewoningssituaties te kennen, zal er geen termijn gesteld worden waarin meldingen kunnen worden gedaan. De jaarlijkse oproep is bedoeld als herinnering.

Op basis van binnengekomen meldingen kan de hierboven genoemde besluitvorming plaatsvinden.

10.2. *Bouw en Woningtoezicht*

De toezichthouders van Bouw- en woningtoezicht (BWT) en milieu van de Technische Dienst Beemster en Zeevang vervullen (uiteeraard) ook een signalerende functie met betrekking tot illegale bewoning.

10.3. *Wet Gemeentelijke Basisadministratie*

Op grond van de wet Gemeentelijke Basisadministratie (wet GBA) is de gemeente verplicht om een Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) te hebben en te onderhouden. In de GBA zijn gegevens opgenomen van iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en binnen de gemeente woonachtig is. Het doel van de GBA is de overheid te voorzien van persoonsgegevens die nodig zijn voor de uitvoering van haar taken. Op grond van gegevens uit de GBA kan in beginsel (als opsporingsmiddel) gecontroleerd worden. Uit de raadpleging van gemeentelijke administraties kunnen mogelijk aanwijzingen worden verkregen die duiden op illegale bewoning. Signalen kunnen bijvoorbeeld zijn dat er meerdere personen op een adres staan ingeschreven, zonder dat er sprake is van een gezins- of familieband. Daarbij moet gezegd worden dat een algemene zoektocht in GBA naar illegale bewoningssituaties niet mogelijk is, maar dat vanuit de GBA wel 'ad hoc' een terugkoppeling van een mogelijk illegale bewoningssituatie plaats kan vinden. Het probleem met illegale bewoning is echter dat er vaak geen sprake is van inschrijving in de GBA.

Op grond van artikel 65 van de wet GBA is degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, verplicht zich binnen vijf dagen na de aanvang van zijn verblijf in persoon te melden bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft om daarbij schriftelijk aangifte van verblijf en adres te doen. Hieruit volgt dat overtreding van de wet GBA door middel van het strafrecht kan worden aangepakt. Opgemerkt wordt dat het in de praktijk doorgaans moeilijk zal zijn om te bewijzen hoe lang iemand in Nederland zijn verblijf houdt.

11. Uitvoering beleid en capaciteit

Het uitvoering geven aan onderhavig beleid zal (mogelijk) gaan leiden tot dossiers die beoordeeld moeten worden op legalisatie/handhaving. Gelet op bovengenoemd beleid betreft het besluitvorming op maat.

Het voorgenomen beleid kan in behoorlijke mate extra werkzaamheden genereren voor de sector Grondgebied en de Technische Dienst Beemster en Zeevang (sectie Bouw- en woningtoezicht en milieu).

Gelet op de huidige capaciteit van de sector Grondgebied en TD, de onduidelijkheid over de hoeveelheid meldingen die binnen zullen komen en de onduidelijkheid over het aantal con-

stateringen van Bouw- en woningtoezicht, is het nog ongewis in hoeverre de gegenereerde werkzaamheden afgehandeld kunnen worden. De ervaring met de eerste meldingsoproep, is dat er geen groot aantal meldingen behoeft te worden verwacht.

Belangrijk is dat elk melding en constatering standaard aan de Brandweer zal worden gemeld (met het oog op calamiteiten). Ook dient voor elk geval zonder meer de veiligheid van de situatie beoordeeld te worden. Op gevallen van illegale bewoning waar sprake is van een acuut gevaar vanuit (brand)veiligheid zal zo spoedig mogelijk moeten worden gehandhaafd.

Een integrale beoordeling van illegale bewoningsgevallen zal vervolgens gekoppeld worden aan het integrale handhavingsbeleid (uitvoeringsprogramma), waar de gemeente op dit moment aan werkt. Het integraal handhavingsbeleid omhelst o.a. ook de visie en problematiek vanuit de ruimtelijke ordening waaronder illegale bewoning valt.

Vanuit het integraal handhavingsbeleid zal jaarlijks door het college het 'uitvoeringsprogramma integrale handhaving' worden vastgesteld. In dat programma zal op basis van een prioritering een besluit genomen worden over welke handhavingstaken uitgevoerd zullen worden en met welke capaciteit. Er wordt niet beredeneerd vanuit de bestaande capaciteit, maar vanuit de te stellen prioriteiten wordt gekeken hoeveel capaciteit ervoor nodig is.

Voorgesteld wordt om uitvoering van onderhoudig beleid mee te nemen bij de vaststelling van het 'uitvoeringsprogramma integrale handhaving' 2012 – 2013'. Onderhavige beleidsnotitie geeft inzicht in de factoren die een rol spelen bij beoordeling van illegale bewoningsgevallen, maar het moment van feitelijke beoordeling van deze gevallen (handhaving/legalisering) wordt afgestemd met het integrale handhavingsbeleid en het daarmee samenhangende uitvoeringsprogramma.