

BELEIDSREGEL WAARBORGEN VEILIGHEID VAN BEWONERS IN ANTIKRAAKPANDEN

Anleiding

Leegstand kan een aantrekkelijke werking hebben op vandalisme, brandstichting, kraak en andere ongewenste activiteiten. Om leegstaande panden hiertegen te beschermen, wordt steeds vaker van het middel "antikraak" of het middel "toepassing van de Leegstandswet" gebruik gemaakt.

Antikraak

Bij antikraak gaat het om leegstaande, niet voor bewoning bestemde, gebouwen die tijdelijk (deels) voor bewoning gebruikt gaan worden. Bij antikraak wordt tussen de gebruikers van het pand en de eigenaar of beheerder een antikraakovereenkomst afgesloten. Ook de gemeente maakt gebruik van dit middel, bijvoorbeeld bij leegstaande scholen.

Leegstandswet

Om normale kraak van leegstaande woningen tegen te gaan, kan het college de Leegstandswet toepassen. Op grond van de Leegstandswet kan het college de eigenaar toestemming verlenen tot het aangaan van een huur en verhuurovereenkomst (maximaal 5 jaar), zonder dat een aantal artikelen uit het Burgerlijk Wetboek van toepassing is. Met name van belang is, dat de betreffende huurder niet de gebruikelijke huurbescherming heeft. Op grond van de Leegstandswet kan dus op een veel makkelijker en flexibeler wijze worden omgegaan met leegstaande woningen. In feite een soort antikraak, maar dan alleen voor woningen. Hierdoor komt antikraak dan ook alleen maar voor in niet voor bewoning bestemde gebouwen. In geval van een woning, kan de eigenaar bij het college op grond van de Leegstandswet toestemming vragen.

Probleemanalyse

Veiligheid

Het grootste probleem bij antikraak is dat de (brand)veiligheid voor de bewoners niet is gewaarborgd. Er wordt namelijk een niet voor bewoning bestemd gebouw (zoals een school, kantoorpand of een bedrijfsruimte), (deels) als woonruimte in gebruik genomen. De gemeente heeft bij antikraak geen bevoegdheden om (brand)veiligheidseisen rechtstreeks te kunnen afdwingen. De bewoners zijn overgeleverd aan de goede bedoelingen van de eigenaar of beheerder. Ook belangrijk zijn de externe veiligheidsaspecten die bijvoorbeeld veroorzaakt kunnen worden door omliggende bedrijven.

Bestemmingsplan

Wanneer een niet voor bewoning bestemd pand (deels) voor bewoning in gebruik wordt gegeven, is dat in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan. Tegen strijdig gebruik dient in principe handhavend te worden opgetreden. In de praktijk gebeurt dat op dit moment bij antikraak niet, er is sprake van passief gedogen.

Probleemstelling

Samengevat, de huidige werkwijze met betrekking tot antikraak levert de volgende bezwaren op:

- er is geen eenduidig beleid vastgesteld waaraan een antikraakpand wat betreft de (brand)veiligheid tenminste moet voldoen (rechtsonzekerheid)
- tegen strijdig gebruik van het bestemmingsplan wordt niet opgetreden (rechtsongelijkheid)
- er wordt passief gedoogd, wat in strijd is met ons VTH-beleid.

Brandveiligheid

De overheid heeft de zorg en plicht dat wonen op een veilige wijze plaatsvindt. Daarom zou ook voor antikraakpanden moeten gelden dat deze panden aan een aantal minimale eisen qua (brand)veiligheid voldoen. De praktijk is nu, dat de gemeente toetst aan de eisen in het Bouwbesluit die gelden voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur om een antikraakpand te kunnen beoordelen. Dit is een niet vastgestelde, informele werkwijze. Vanwege de rechtszekerheid is het zeer aan te bevelen om die eisen in een beleidsstuk vast te leggen. Als een eigenaar antikraak in een pand wil toestaan, dan is het voor een ieder duidelijk waaraan het pand tenminste moet voldoen.

Eisen ten aanzien van brandveiligheid antikraakpanden

Uit overleg met de brandweer is gebleken dat een toets aan de eisen die gelden in Bouwbesluit voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur met een kleine aanvulling, werkbaar is voor antikraakpanden. Het pakket van eisen uit het Bouwbesluit voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur kan van toepassing worden verklaard in geval van antikraak. De aanvulling betreft doorlopend toezicht door of namens de vergunninghouder en brandveiligheidsinstructies voor de bewoners.

Burgemeester en wethouders hebben besloten om de eisen uit het Bouwbesluit voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur van toepassing te verklaren op antikraakpanden (zie ook de bijlage, behorende bij deze beleidsregel, met als subtitel "eisen voor antikraakpanden").

Juridische aspecten

Strijdig gebruik bestemmingsplan

Bewoning van niet voor bewoning bestemde panden is in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan. Handhaving van het bestemmingsplan maakt echter ook tijdelijke bewoning ten behoeve van antikraak onmogelijk, terwijl in sommige gevallen tijdelijke bewoning door middel van antikraak wel denkbaar of zelfs wenselijk zou zijn. Bewoning ten behoeve van antikraak kent immers een andere aanleiding dan normale bewoning. Bij normale bewoning gaat het om te voorzien in een woonbehoefte. Antikraak komt met name voort uit een beveiligingsbehoefte. Het bieden van de mogelijkheid tot bewoning door middel van antikraak moet dan ook als instrument gezien worden om vandalisme, brandstichting, kraak of vernieling te voorkomen, niet om te voorzien in een woonbehoefte. Op termijn dient het gebouw weer gebruikt te worden waarvoor het is gebouwd en hetgeen is toegestaan in het bestemmingsplan. Indien een pand zodanig slecht in de markt ligt dat dergelijk gebruik op enige termijn niet in de lijn der verwachting ligt, dan moet renovatie of sloop van het pand overwogen worden. Om antikraak geen eeuwigdurende situatie te laten zijn, geldt een maximale termijn van 5 jaar.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt de mogelijkheid om af te wijken van het bestemmingsplan, dus ook van de gebruiksvoorschriften. Met gebruikmaking van, artikel 2.12 lid 1, onder a, onder 2, Wabo juncto artikel 4 van bijlage II Bor, kan voor een bepaalde termijn afgeweken worden van het bestemmingsplan. Na afloop van de termijn komt de afwijking te vervallen en dient het dan weer strijdige gebruik te worden beëindigd. Met een dergelijke afwijking, is het strijdige gebruik formeel te reguleren. Een voorwaarde is wel dat het aannemelijk moet zijn dat de activiteit kan en zal worden beëindigd aan het einde van de termijn zonder onomkeerbare gevolgen.

De tijdelijkheid is voldoende aannemelijk als er een antikraakovereenkomst is, waarin is geregeld dat het desbetreffende pand voor een periode van maximaal vijf jaar wordt verhuurd.

De werkwijze

Burgemeester en wethouders hebben besloten over te gaan tot de volgende werkwijze:

Op het moment dat een eigenaar (of beheerder) van plan is om in een leegstaand en niet voor bewoning bestemd pand voor een bepaalde periode (maximaal vijf jaar) antikraak toe te passen, moeten de volgende stappen worden gevolgd:

Stap 1 Onderzoeken of de tijdelijkheid objectief bepaalbaar is a.d.h.v. een principe aanvraag

Bij antikraak gaat het om niet voor bewoning bestemde gebouwen, die (deels) voor bewoning gebruikt gaan worden. Hierdoor ontstaat er een strijdigheid met het geldende bestemmingsplan. Op het moment dat een eigenaar (of een beheerder) van plan is om in een leegstaand pand antikraak toe te staan, moet eerst worden onderzocht of door middel van artikel 2.12 lid 1, onder a, onder 2, Wabo juncto artikel 4 van bijlage II Bor voor een bepaalde termijn (maximaal vijf jaar) afgeweken kan worden van de bestemmingsplanvoorschriften. Dit onderzoek kan worden uitgevoerd aan de hand van een principe-aanvraag. Hierbij moet de eigenaar (of beheerder) gegevens overleggen waaruit blijkt dat de tijdelijkheid voldoende aannemelijk is en de externe veiligheid gewaarborgd is.

Als de tijdelijkheid niet voldoende aannemelijk is, is een afwijking (artikel 2.12 lid 1, onder a, onder 2, Wabo juncto artikel 4 van bijlage II Bor) niet mogelijk. Als de tijdelijkheid aannemelijk is, volgt stap 2.

Stap 2 Het behandelen van een verzoek om afwijking van het bestemmingsplan (artikel 2.12 lid 1, onder a, onder 2, Wabo juncto artikel 4 van bijlage II Bor)

Als uit stap 1 is gebleken dat de tijdelijkheid aannemelijk is, kan de eigenaar (of beheerder) van een pand een definitief verzoek om afwijking indienen. Aan de afwijking worden de eisen voor antikraakpanden (in de bijlage) als voorwaarden in de vergunning opgenomen.

We kunnen een aanvrager niet dwingen om eerst een principe aanvraag in te dienen. Mocht een definitief verzoek om afwijking van het bestemmingsplan worden ingediend en stap 1 worden overgeslagen wordt afhankelijk van de uitkomst, of de tijdelijkheid voldoende aannemelijk is, besloten om af te wijken van het bestemmingsplan of te weigeren.

De doorlooptijd van een afwijkingssprocedure met gebruikmaking van artikel 2.12 lid 1, onder a, onder 2, Wabo juncto artikel 4 van bijlage II Bor bedraagt maximaal 8 weken. Afdeling 6.1 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Stap 3 Onderzoeken of het pand voldoet aan de gebruikseisen voor antikraakpanden

Onder de alinea 'veiligheid' is aangegeven dat antikraakpanden moeten voldoen aan de eisen in het Bouwbesluit voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur. Nadat afgeweken wordt van het bestemmingsplan, wordt onderzocht of het pand voldoet aan de gebruikseisen voor antikraakpanden. De gemeente zal het betreffende pand inspecteren.

Voldoet het pand niet, dan zal de eigenaar (of beheerder) in de keuze worden gesteld om aan het pand een aantal voorzieningen, conform bijlage, te treffen. Als uit een latere inspectie blijkt dat het pand nog niet conform de regels wordt gebruikt, kan besloten worden om de afwijking van het bestemmingsplan weer in te trekken. Dat maakt de weg vrij om handhavend op te treden tegen het dan weer strijdige gebruik.

Voordelen

- Door het van toepassing verklaren van de eisen voor antikraakpanden (Bouwbesluit woonfunctie voor kamergewijze verhuur en de aanvulling van doorlopend toezicht en brandveiligheidsinstructies) is de rechtszekerheid maar nog veel belangrijker, de brandveiligheid gewaarborgd.
- Met de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan wordt het gebruik van een antikraakpand gereguleerd in plaats van passief gedoogd.
- Tegen de afwijking van het bestemmingsplan kunnen bezwaren worden ingediend, waardoor de rechtsbescherming van belanghebbenden is gewaarborgd. Tegen een beslissing op bezwaar staat beroep bij de Rechtbank en hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.
- Door deze manier van werken wordt voorkomen dat de gemeente wordt verweten dat er met 2 maten wordt gemeten, er wordt uniform met antikraak omgegaan.

Leges

Voor het in behandeling nemen van een verzoek om afwijking van het bestemmingsplan artikel 2.12 lid 1, onder a, onder 2, Wabo juncto artikel 4 van bijlage II Bor worden overeenkomstig de Legesverordening leges in rekening gebracht.

Inwerkingtreding

De beleidsregel waarborgen veiligheid van bewoners in antikraakpanden treedt in werking met ingang van de dag na datum publicatie.