

Gedoogbeslissing ten behoeve van het realiseren en in gebruik nemen van twee drijvende accommodaties met bijbehorende voorzieningen aan de Gerrit Bolkade en Wim Thomassenhaven te Zaandam

Overwegingen

Achtergrond

Op dit moment heerst er in Nederland een opvangcrisis. Er is onvoldoende plek voor het opvangen van asielzoekers. Gemeenten hebben met de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) een wettelijke taak in de opvang van asielzoekers. Zaanstad draagt bij aan de opvang van asielzoekers, en heeft daartoe ook een bestuursovereenkomst gesloten met Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA), ook ten aanzien van de locatie aan de Gerrit Bolkade.

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA) heeft reeds twee drijvende accommodaties beschikbaar waarop 1000 asielzoekers kunnen worden opgevangen, die nu in de haven van Amsterdam liggen en die bedoeld zijn om te worden aangemeerd aan de Gerrit Bolkade te Zaandam.

Op 14 november 2023 is de benodigde tijdelijke omgevingsvergunning voor de opvang van asielzoekers in drijvende accommodaties aan de Gerrit Bolkade aangevraagd. Het ontwerpbesluit wordt op 12 augustus 2024 gepubliceerd. De noodzaak van opvang van asielzoekers aan de Bolkade is echter nu door omstandigheden zo groot, dat niet gewacht kan worden met het aanmeren van de drijvende accommodaties en het in gebruik nemen van deze drijvende accommodaties tot het moment dat de vergunning verleend is.

Bestemmingsplan – omgevingsvergunning afwijken, bouwen en aanleggen

Voor het plangebied, de locatie waar de twee drijvende accommodaties komen te liggen, te weten de Gerrit Bolkade en Wim Thomassenhaven, geldt het bestemmingsplan 'Bedrijven Zuid' dat op 4 juli 2013 door de gemeenteraad is vastgesteld dat via het tijdelijk deel van de Omgevingswet per 1 januari 2024 onderdeel uitmaken van het ter plaatse geldende Omgevingsplan. De drijvende accommodaties komen te liggen in water met de enkelbestemming 'Water-1' en de dubbelbestemming "Waterstaat – Waterkering" en de gebiedsaanduidingen "geluidzone – industrie 1", "geluidzone – industrie 3" en "luchtvaartverkeerzone". Op deze plek is het opvangen van asielzoekers niet toegestaan. Het gevraagde gebruik is daarmee in strijd met het bestemmingsplan.

Voor het plaatsen van de drijvende accommodaties met bijbehorende voorzieningen en inrichting zijn de volgende vergunningonderdelen aan de orde:

- 1) bouwen;
- 2) afwijken van het bestemmingsplan;
- 3) het maken, hebben of veranderen van een uitweg, of het gebruik daarvan veranderen;

- 4) het uitvoeren van een werk; en
- 5) het gebruiken van een bouwwerk of van een ander object in relatie tot de brandveiligheid.

Op 14 november 2023 is de benodigde tijdelijke omgevingsvergunning aangevraagd, voor de duur van zeven jaar. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Hiervan is in dit geval dus sprake.

Op de aanvraag voor afwijken van het bestemmingsplan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing met een wettelijke beslistermijn van zes maanden. Omdat er sprake is van één aanvraag moeten de vergunningonderdelen met dezelfde procedure worden voorbereid.

Jurisprudentie en Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2023-2026
Als er een handhavingsverzoek gedaan wordt, zal deze op basis van het nieuwe recht, de Omgevingswet, beoordeeld dienen te worden. Op basis van de bestaande jurisprudentie, die ook onder de Omgevingswet nog geldend is, geldt er een beginselplicht tot handhaven. Deze beginselplicht brengt met zich dat - in beginsel - geen enkele overtreding wordt gedoogd. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt ten aanzien van de beginselplicht tot handhaven in de uitspraak van 17 juni 2020 bijvoorbeeld:¹

“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 onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”

Voorts volgt ook uit het Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2023-2026 dat van handhaving kan worden afgezien wanneer dit leidt tot aperte onbillijkheid (overmachtssituaties, noodsituaties of overgangssituaties), wanneer gedogen in het belang is van de overtreden norm of wanneer er een zwaarder wegend belang in het geding is.

¹ ECLI:NL:RVS:2020:1410

Overgangssituatie

Op 14 november 2023 is de omgevingsvergunning voor het project aangevraagd. Op voorhand bestaan er geen aanwijzingen dat geen omgevingsvergunning kan worden verleend zoals zal blijken uit het op 12 augustus 2024 te publiceren ontwerpbesluit van de omgevingsvergunning en de daarbij behorende ruimtelijke onderbouwing en stukken. Op het moment van tekenen van deze gedoogbeslissing was het ontwerpbesluit op de aanvraag reeds volledig. Alle aspecten zijn akkoord bevonden. De onderdelen brandveiligheid, constructieve veiligheid, warmteweerstand en daglichttoetreding zijn onder voorwaarden (opgenomen in het ontwerpbesluit) akkoord bevonden. In het kader van brandveiligheid is in deze gedoogbeslissing nog een specifieke voorwaarde opgenomen dat ingebruikname slechts mag plaatsvinden nadat de veiligheidsregio hiervoor akkoord heeft gegeven.

Na de inzagetermijn van 6 weken van het ontwerpbesluit kan een definitief besluit op de aanvraag worden genomen. Hierbij zal rekening worden gehouden met eventueel ingediende zienswijzen. De besluitvorming over de aanvraag omgevingsvergunning zal naar verwachting uiterlijk 3 maanden na terinzagelegging van het ontwerpbesluit worden afgerond. De gedoogperiode is derhalve beperkt. Deze periode is echter te lang gelet op de noodzaak om een oplossing te vinden voor de urgente situatie van de huisvesting van asielzoekers, om de vergunningprocedure af te wachten.

Belangenafweging

In dit geval is sprake van een urgente situatie. Op korte termijn moet er opvang geregeld worden voor asielzoekers. In de maand augustus 2024 gaan meerdere opvanglocaties voor asielzoekers in de regio Amsterdam sluiten. Zo gaat onder andere de opvanglocatie in Almere op 1 augustus 2024 sluiten, waardoor er voor 450 asielzoekers een andere opvanglocatie gezocht moet worden. Ook enkele opvanglocaties in Amsterdam (Westerhoofd, Luttenbergweg) gaan sluiten, waardoor er in augustus 2024 in totaal 1514 opvangplekken minder zijn, terwijl er ondertussen alleen maar meer asielzoekers bij komen waarvoor opvang geregeld moet worden. Elders in Nederland zijn op dit moment geen opvanglocaties die de asielzoekers die hun opvangplek kwijt raken omdat de locatie wordt opgeheven, kunnen opvangen. Opvang in provisorische ruimten zoals tenten en containers is niet humaan en dus zeer onwenselijk.

In de ruimtelijke onderbouwing is aangetoond dat het realiseren van de tijdelijke opvang op drijvende accommodaties voldoet aan een goede ruimtelijke ordening. Nu er sprake is van het voor een beperkte tijd gedogen vooruitlopend op de realisatie van een ruimtelijk verantwoorde ontwikkeling (zicht op legalisatie) wordt het gedogen aanvaardbaar geacht.

Conclusie

Het belang van het tijdelijke gedogen van het aanmeren, aanleggen en in gebruik nemen zonder omgevingsvergunning onder de bijzondere omstandigheid dat dit noodzakelijk is

om te kunnen voldoen aan de urgente opdracht (noodsituatie) tot het realiseren van voldoende redelijke opvang voor asielzoekers, waarbij de gedoogde situatie in tijd en omvang beperkt is omdat er binnen afzienbare tijd zicht op legalisatie bestaat, weegt gezien al het voorgaande zwaarder dan het handhaven vanwege het aanmeren, aanleggen en in gebruik nemen zonder omgevingsvergunning.

Het ontwerpbesluit is reeds volledig, maar wordt pas op 12 augustus 2024 ter inzage gelegd, zodat de periode waarbinnen zienswijzen kunnen worden ingediend niet (geheel) in de zomervakantie valt. 12 augustus 2024 valt echter in ons reces. Wij hebben daarom besloten nu reeds deze gedoogbeslissing te ondertekenen, waarin is opgenomen dat pas vanaf het moment van terinzagelegging van het ontwerpbesluit zal worden gedoogd.

De gedoogsituatie is voor de periode tot uiterlijk 1 december 2024 of, voor zover eerder, tot het moment waarop het definitieve besluit op de aanvraag inwerking is getreden. Het college behoudt zich het recht om op enig moment de gedoogsituatie eerder te beëindigen vanwege haar moverende redenen.

Een gedoogbesluit is geen beslissing in de zin van art 1:3 Algemene wet bestuursrecht. Het is daarom niet mogelijk om tegen deze gedoogbeslissing beroep in te stellen of een bezwaarschrift in te dienen. Een derde kan wel verzoeken om handhaving. Tegen het besluit op dit handhavingsverzoek staan echter wel rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) open.

Beslissing

- A. Gelet op het voorgaande besluiten wij te gedogen dat – vooruitlopend op de te verlenen omgevingsvergunning - op de locatie aan de Gerrit Bolkade te Zaandam, vanaf het moment van publicatie van het ontwerpbesluit op de aanvraag twee drijvende accommodaties worden aangemeerd, en de daarbij behorende voorzieningen en inrichting worden gerealiseerd conform (de voorwaarden in) het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken.
- B. Voorts besluiten wij te gedogen dat, vanaf het moment waarop aan alle hierna gestelde voorwaarden is voldaan, op de locatie aan de Gerrit Bolkade te Zaandam twee drijvende accommodaties met de daarbij behorende voorzieningen en inrichting in gebruik mogen worden genomen. De voorwaarden luiden als volgt:
 1. Van de volgende Engelstalige documenten wordt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 3 weken voor ingebruikname als opvanglocatie voor asielzoekers, een Nederlandstalige versie ingediend:
 - Rapport Veiligheids- en ontruimingsplan Renaissance 20240607, ingekomen 07-06-2024.
 - Rapport Veiligheids- en ontruimingsplan Progress 20240607, ingekomen 07-06-2024.

- Constructierapport MP_024_055_-STAB- Stabiliteit ponton 7-9_25x-14_63-x1_98m with passengers 18-01-2024, ingekomen 08-05-2024.
- Constructierapport MP_024_056_-STAB- Stabiliteit ponton 3-1_69x-24_38-x1_98m with passengers 29-02-2024, ingekomen 08-05-2024.
- Constructierapport MP_024_057_-STAB- Stabiliteit ponton 3-0_48x-29_26-x1_98m with passengers 03-03-2024, ingekomen 08-05-2024.

2. Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 3 weken voor ingebruikname als opvanglocatie voor asielzoekers, moeten ter goedkeuring bij de afdeling Bouw RO de volgende bescheiden worden ingediend:

Met betrekking tot constructieve gegevens:

- Aangepaste berekeningen en tekeningen naar aanleiding van de in rood gemaakte opmerkingen op constructierapporten en constructietekeningen.
- Aangepaste berekeningen en tekeningen van de constructieonderdelen van de loopbruggen op basis van de gemaakte opmerkingen.
- Aangepaste berekeningen en tekeningen van de hekwerken van de loopbruggen op basis van de gemaakte opmerkingen.
- Berekeningen van de kantelveiligheid van pontons dienen in het Nederlands aangeleverd te worden.

Met betrekking tot overige aspecten van het Bouwbesluit:

- Berekeningen mbt. daglichttoetreding van gebruiksfuncties waarvoor een eis geldt.
- Warmteweerstand (Rc-waarden) van uitwendige scheidingsconstructies.

3. Ten behoeve van handelingsperspectief bij een externe calamiteit dienen de volgende maatregelen te worden genomen:

- De mechanische ventilatie kan handmatig worden uitgeschakeld, zoals beschreven in de Veiligheids- en ontruimingsplannen.
- Er dient risicocommunicatie plaats te vinden: de mogelijke scenario's zoals beschreven in de Veiligheids- en ontruimingsplannen moeten worden gecommuniceerd aan COA-personeel en bewoners, zodat deze zich bewust zijn van de handelwijze bij incidenten.
- De verschillende scenario's zoals beschreven in de Veiligheids- en ontruimingsplannen worden op regelmatige basis geoefend door COA-personeel en bewoners.
- De bovenstaande maatregelen worden in stand gehouden zolang gebruik wordt gemaakt van de opvanglocatie.

4. Met betrekking tot de parkeervoorziening op het terrein van derden, zoals beschreven in de ruimtelijke onderbouwing, dienen de volgende maatregelen te worden genomen:

- De vergunninghouder draagt er zorg voor dat haar werknemers ten behoeve van parkeren uitsluitend gebruik maken van het daartoe gehuurde parkeerterrein, gelegen aan de Stormhoek te Zaandam.
 - De maatregelen om het veilige loopverkeer vanuit de parkeerplaats tot en vanaf de opvanglocatie te waarborgen, zoals beschreven in de ruimtelijke onderbouwing, zijn getroffen voor ingebruikname als opvanglocatie voor asielzoekers.
 - De vergunninghouder voorziet de parkeerplaats van een pendelmogelijkheid van en naar de opvanglocatie, zoals beschreven in de ruimtelijke onderbouwing.
 - De bovenstaande maatregelen worden in stand gehouden zolang gebruik wordt gemaakt van de opvanglocatie.
5. De uitwegen worden aangelegd overeenkomstig het document 'Tekening DO-0030-1- Situatie Aanzichten-doorsneden 1-2, ingekomen 02-07-2024, welke bij het besluit is gevoegd.
- De uitwegen dienen te worden aangelegd door een bij de Kamer van Koophandel ingeschreven bestrating aannemer, een bij de Kamer van Koophandel ingeschreven Grond-, Weg- en Waterbouw aannemer (G.W.W aannemer) of door de afdeling wijkonderhoud van de gemeente Zaanstad. Indien wordt afgeweken van het document 'Tekening DO-0030-1- Situatie Aanzichten-doorsneden 1-2, ingekomen 02-07-2024', moeten de uitwegen worden aangelegd overeenkomstig een nader door de gemeente goedgekeurd inrichtingsplan.
- Wanneer gas-, water- en elektriciteitsleidingen in de uitweg zwaar worden belast door verkeer moeten beschermende maatregelen worden toegepast in overleg met de belanghebbende nutsbedrijven.
- Verkeer moet veilig langs het werk worden geleid door gebruik van bijvoorbeeld verkeershekken, borden en pylonen. Bij afsluiten van rijbanen moet in overleg met de gemeente verkeersmaatregelen worden toegepast.
6. Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk 3 weken voor ingebruikname als opvanglocatie voor asielzoekers, moeten ter goedkeuring bij de afdeling Bouw RO de volgende bescheiden worden ingediend:
- De certificaten van alle brandveiligheidsinstallaties.
 - De definitieve tekeningen met betrekking tot de uitvoering van de bluswatervoorziening en de aansluiting van de nooduitgangen op de kade.
 - Aangepaste versie van het Concept Veiligheidsplan, en de beide Veiligheids- en ontruimingsplannen, waarbij deze nader zijn afgestemd op de rapportages Integraal Plan Brandveiligheid (IPB). Nadere afstemming hierover vindt plaats met de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland.
7. Energieopslagsystemen (EOS) dienen aan de PGS 37-1 te voldoen.

8. Ten behoeve van het veilig aanrijden van brandweervoertuigen naar de beide drijvende bouwwerken wordt een verkeersregel-installatie aangebracht die wordt aangestuurd door het KAR (Kortefstandsradio) systeem waarmee brandweervoertuigen zijn uitgerust, waardoor het stoplicht op rood gaat en brandweervoertuigen veilig door kunnen steken. De installatie dient voor ingebruikname te zijn aangebracht en goedgekeurd door de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, en wordt in stand gehouden zolang gebruik wordt gemaakt van de opvanglocatie.
9. De gedoogsituatie is voor de periode tot uiterlijk 1 december 2024 of, voor zover eerder, tot het moment waarop het definitieve besluit op de aanvraag inwerking is getreden.

Bekendmaking en inwerkingtreding

Deze beslissing wordt bekendgemaakt middels publicatie op de gemeentelijke website. Tevens zal het besluit worden gepubliceerd in het Zaans Stadsblad.

Uitwerkingtreding

Deze gedoogbeslissing is van kracht tot uiterlijk 1 december 2024 of, voor zover eerder, tot het moment waarop het definitieve besluit op de aanvraag inwerking is getreden, tenzij deze gedoogbeslissing eerder wordt ingetrokken.

Zaanstad, 16 juli 2024,

Het college van burgemeester en wethouders,
namens dezen,
De burgemeester van de gemeente Zaanstad,

De gemeentesecretaris,



drs. J. Hamming



drs. G. Blom

Gelet op de Algemene wet bestuursrecht staan tegen de inhoud van deze beslissing geen mogelijkheden voor bezwaar, beroep en/of voorlopige voorziening open