

Woonboot ≠ bouwwerk?

Een onderzoek naar de juridische gevolgen van jurisprudentie

Josje Tubbing

Augustus 2014

Woonboot ≠ bouwwerk?

Een onderzoek naar de juridische gevolgen van jurisprudentie

Scriptiebegeleider: mr. M.N. Boeve

2^e lezer: mr. B.K. Olivier

Student: Josje Tubbing

UvA student nr. 0493058

Inleverdatum scriptie: 29 augustus 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen.....	5
1.3 Opzet van de scriptie.....	6
2. Regelgeving met betrekking tot wonen op het water	7
2.1 Definities.....	7
2.2 Regelgeving ten aanzien van woonboten	10
2.2.1 Historisch overzicht	10
2.2.2 De woonbootregelgeving in Amsterdam	12
2.3 Regelgeving ten aanzien van waterwoningen.....	12
2.3.1 Bouwwerk.....	13
2.3.2 Wabo	14
2.3.3 Weigeringsgronden	14
Bouwbesluit.....	14
Bouwwerordening.....	15
Bestemmingsplan	15
Welstand	16
2.3.4 Vergunningvrij bouwen	16
3. Jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot woonboten.....	17
3.1 Overzicht jurisprudentie.....	17
3.2 De uitspraak van 16 april 2014.....	21
4. Ontwikkelingen naar aanleiding van de jurisprudentie	24
4.1 Ontwikkelingen in de periode 2010 – 2011	24
4.2 Ontwikkelingen in de periode 2012 - 2014	25
4.2.1 De ombudsman	25
4.2.2 Brief wethouder aan de Minister	26
4.3 Ontwikkelingen in de periode vanaf 2014 tot heden.....	26
4.3.1 Reuring binnen de gemeente	27
4.3.2 De Minister	27
4.3.3 Gedoogkader	28
5. De (juridische) gevolgen van de jurisprudentie van de Afdeling.....	29
5.1 (On)geldigheid regionale woonbotenverordeningen.....	29

5.1.1 Onverbindende bepalingen	29
5.1.2 Overige categorieën	30
5.1.3 Lokale woonbotenverordening wel toepasbaar	30
5.2 Aanvraag omgevingsvergunning	31
5.2.1 Eisen Bouwbesluit	31
5.2.2 Vergunningvrij bouwen	32
5.4 Illegale situatie	32
5.5 Rechtspositie woonbooteigenaren	33
5.5.1 Eigendom.....	33
5.5.2 Verzoek om handhaving.....	33
5.6 Gevolgen jurisprudentie voor bestemmingsplannen.....	35
5.7 Wet geluidhinder.....	36
5.8 Discrepancie jurisprudentie Afdeling en de Hoge Raad	37
6. Mogelijke oplossingen om de impasse te doorbreken	39
6.1 Woonboten uitzonderen van de landelijke bouwregelgeving.....	39
6.1.1 Woonboten blijven woonboten	39
6.1.2 Voor – en nadelen	39
6.2 Aanpassen bouwregelgeving.....	40
6.2.1 Toepasselijke bouwregels maken voor woonboten.....	40
6.2.2 Onderzoek IBR.....	40
6.2.3. Voor- en nadelen	41
6.3 Drijvende objecten uitzonderen van de vergunningplicht.....	43
6.3.1 Alle drijvende objecten uitzonderen van de vergunningplicht	43
6.3.2 Alleen woonboten uitzonderen van de omgevingsvergunningplicht	43
7. Conclusie	45
8. Bronnen	46

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 16 april 2014 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een belangrijke uitspraak gedaan ten aanzien van woonboten. In het kort komt het erop neer dat woonboten – behoudens enkele gevallen – als bouwwerken dienen te worden aangemerkt. Door deze uitspraak zijn vrijwel alle woonboten in Nederland in één klap illegaal geworden omdat zij niet beschikken over een omgevingsvergunning. Bovendien kunnen de landelijke regels die gelden voor bouwwerken niet zonder meer worden toegepast op woonboten. Dit heeft te maken met het feit dat de wetgever nimmer de bedoeling heeft gehad om woonboten gelijk te stellen aan “woningen op het land”. Een uitzondering hierop vormen de zogenoemde waterwoningen, die gezien hun voorkomen gelijk kunnen worden gesteld aan walwoningen. Nu het hoogste bestuursrechtelijke college heeft bepaald dat woonboten veelal bouwwerken zijn, heeft dit vergaande consequenties voor het gros van de woonboten in Nederland.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

Mijn afstudeeronderzoek richt zich op de consequenties van de jurisprudentie van de Afdeling ten aanzien van het kwalificeren van woonboten als bouwwerken. Doordat Amsterdam diverse lokale woonbootregelingen kent en een kwart van alle woonboten in Nederland in Amsterdam zijn gelegen, zijn de gevolgen voor deze gemeente groot. Ik zal daarom de gemeente Amsterdam veelvuldig als voorbeeld gebruiken.

Mijn onderzoeksvraag luidt als volgt.

Zijn de juridische implicaties van de jurisprudentie van de Afdeling omtrent de kwalificatie van woonboten op te lossen en zo ja, welke oplossing geniet de voorkeur?

Het onderzoek is als volgt opgebouwd.

1. Analyse van de uitspraken van de Afdeling.
2. Op een rij zetten van de juridische gevolgen.
3. Oplossingen die de juridische impasse kunnen doorbreken.

Aan de hand van de volgende deelvragen heb ik mijn onderzoek vorm gegeven:

Hoe is de regelgeving met betrekking tot wonen op het water in Nederland geregeld? Wat is de juridische betekenis van het begrip bouwwerk? Zijn alle woonboten (nu) bouwwerken?

Wat is de lijn voor 16 april 2014 binnen de jurisprudentie geweest? Hoe verhoudt de uitspraak van de Afdeling zich tot de visie van de Hoge Raad? Wat zijn de juridische gevolgen van de (meest) recente jurisprudentie van de Afdeling? Wat is er nodig om de huidige impasse binnen de regelgeving te doorbreken? Wat zijn de voor- en nadelen van de diverse oplossingen?

1.3 Opzet van de scriptie

In hoofdstuk 1 zal eerst uiteen worden gezet welke regelgeving van toepassing is op woonboten en andere drijvende objecten, zoals de waterwoning, die als bouwwerk onder de landelijke bouwregelgeving valt. Omdat woonboten bouwwerken zijn, kan de woonbootregelgeving zoals die gold voor 16 april 2014 niet zonder meer nog worden toegepast. Daarom wordt ook een overzicht van de landelijke bouwregelgeving gegeven. Daarbij zullen relevante begrippen worden gedefinieerd en verduidelijkt. Daarna volgt een uitgebreide analyse van de jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot drijvende objecten voorafgaand aan de uitspraak van 16 april 2014. Hieruit zal naar voren komen dat de uitspraak van 16 april 2014 niet op zichzelf staat maar dat een lijn in de jurisprudentie waarneembaar is. Vervolgens zal de uitspraak van 16 april 2014 worden besproken. (hoofdstuk 3). Naar aanleiding van de eerdere jurisprudentie en de implicaties daarvan, hebben reeds ontwikkelingen plaatsgevonden die ik noemenswaard acht te vermelden. Dit vanwege het feit dat de praktijk vooruit loopt op een eventuele oplossing. Of het probleem voor de praktijk op de in de praktijk voorgestelde oplossingen zal worden opgelost, is nog onbekend. Deze ontwikkelingen heb ik uiteengezet in hoofdstuk 4.

Naast het feit dat de meeste woonboten door de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014 in één klap illegaal zijn geworden omdat zij niet beschikken over de vereiste omgevingsvergunning zijn er meer juridische implicaties aan de orde. Deze zullen worden besproken in hoofdstuk 5. Mogelijke oplossingen om de juridische implicaties die door de jurisprudentie zijn ontstaan komen vervolgens aan de orde in hoofdstuk 6. Hierbij zullen tevens de voor- en nadelen worden benoemd. In de conclusie, die is opgenomen in hoofdstuk 7, zal vervolgens de onderzoeksvraag worden beantwoord en worden besproken hoe de juridische impasse het beste kan worden doorbroken.

2. Regelgeving met betrekking tot wonen op het water

Er bestaan tegenwoordig verschillende vormen van wonen op het water. Naast de meest bekende vorm, het wonen op een woonboot, zijn tegenwoordig ook waterwoningen ontwikkeld die fysiek in en op het water zijn gebouwd en geschikt zijn gemaakt voor (permanente) bewoning. Waterwoningen vallen onder de landelijke bouwregelgeving. Voor woonboten, voor zover zij niet als bouwwerk moeten worden aangemerkt, is landelijk vrijwel niets geregeld. De regels ten aanzien van woonboten zijn op gemeentelijk niveau in verordeningen en daarmee samenhangende regelingen opgenomen. Waterwoningen kunnen veelal onder een en dezelfde definitie worden geschaard, echter bij woonboten bestaat een onderscheid in categorieën woonboten wat met zich mee kan brengen dat ten aanzien van die categorieën – op gemeentelijk niveau – een ander beleid wordt gevoerd. Het is daarom belangrijk dit onderscheid voor ogen te houden. Ter verduidelijking van de verschillende begrippen volgen daarom eerst enkele definities, waarna in de paragrafen 2.2 en 2.3 antwoord zal worden gegeven op de vraag hoe de regelgeving met betrekking tot wonen op het water in Nederland geregeld is. De juridische betekenis van het begrip bouwwerk vormt hierbij een belangrijke rol en zal in paragraaf 2.3.1 worden besproken.

2.1 Definities

De begrippen ‘woonboot’ en ‘woonschip’ worden als overkoepelende begrippen gebruikt voor verschillende typen van bewoonde vaartuigen. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen woonboten, woonschepen, woonarken, woonvaartuigen en drijvende woningen. Er gelden geen algemene landelijke definities zodat voor een definiëring van deze begrippen aansluiting dient te worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik en definities die in lagere regelgeving worden gehanteerd. De Afdeling hanteert in haar uitspraken – in zaken waarin dit onderscheid niet van belang is – de begrippen woonboot en woonschip door elkaar.¹

Woonboot

De term woonboot wordt in het spraakgebruik als algemeen begrip voor de vanouds bestaande woonvormen op het water gehanteerd.² In de door de gemeenteraad van Amsterdam vastgestelde Verordening op het Binnenwater 2010 (hierna: VOB) wordt het begrip woonboot als volgt gedefinieerd: “een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als of is bestemd tot woonverblijf, niet zijnde een object dat valt

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 april 2010, nr. 200905090/1/H1 en ABRvS 6 oktober 2011, nr. 201105942/1/H1.

² Goudriaan 2009.

onder de Woningwet”³. Het gebruik als of het bestemd zijn tot woning vormt hier dus de bepalende factor of een vaartuig of object een woonboot is. Uit de toelichting op de VOB blijkt dat voor het verzamelbegrip ‘woonboot’ (*en niet woonschip*) is gekozen omdat dit het meest aansluit bij het gangbare taalgebruik.⁴ Een voordeel van het hanteren van deze definitie is dat elk (bewoond) vaartuig of object onder het in de VOB opgenomen vergunningsstelsel valt en er geen (bewoonde) vaartuigen of objecten tussen “wal en schip” vallen.

Woonschip

Het begrip woonschip wordt veelal in officiële stukken, zoals wetgeving en gerechtelijke uitspraken, gebruikt ter aanduiding van een bewoond vaartuig. Een voorbeeld vormt artikel 1 van de Huisvestingswet waarin woonschip als volgt wordt gedefinieerd: “schip dat uitsluitend of in hoofdzaak gebezigd wordt of bestemd is voor bewoning”. Daarnaast wordt het begrip woonschip gebruikt om vaartuigen aan te duiden die oorspronkelijk als varend binnenschip werden gebruikt en later zijn omgebouwd voor permanente bewoning.⁵ In stadsdeel Amsterdam Centrum, waar het merendeel van de woonboten in Amsterdam ligt afgemeerd, zijn de woonboten in verschillende categorieën ingedeeld.⁶ Een van die categorieën betreft het (woon)schip dat in artikel 1, tweede lid, van de Bootrichtlijnen 2014 als volgt wordt gedefinieerd: “boot met een scheepsromp, gekenmerkt door hoogteverschillen van de opbouw over de gehele lengte van het schip”. Verder moet het schip voorzien zijn van diverse scheepskenmerken zoals gangboorden, voor- en achterdek. De achterliggende gedachte van de indeling in categorieën woonboten is gelegen in de wens het woonarkenbestand niet toe te laten nemen en de voorkeur bij vervanging van een woonboot uitgaat naar een schip of vaartuig.⁷ Het merendeel van de op deze manier gedefinieerde woonschepen is in staat om zelfstandig te varen.

Woonark

Bij de gedachte aan een woonboot wordt al snel de woonark gevisualiseerd. Een woonark is van oorsprong gebouwd om te worden bewoond en heeft als basis een (meestal) rechthoekig casco van beton of soms van staal.⁸ In de hiervoor genoemde Bootrichtlijnen wordt de woonark gedefinieerd als: “een boot met een min of meer rechthoekige opbouw zonder

³ *Gemeentebld 2013*, afd. 3A, nr. 194/744.

⁴ Toelichting op artikel 2.2.1 van de VOB 2010.

⁵ Zie noot 2.

⁶ Nadere regels bij verbouwing en vervanging van woonboten en bedrijfsvaartuigen 2014 (Bootrichtlijnen 2014).

⁷ Zie toelichting op artikel 1 van de Bootrichtlijnen 2014.

⁸ Zie noot 2, pag. 403.

noemenswaardige variatie in hoogte, gebouwd op een speciaal voor die boot gebouwd casco”. Aan deze definitie valt mijns inziens weinig toe te voegen. In tegenstelling tot een woonvaartuig of een woonschip zijn bij een woonark geen scheepskenmerken waarneembaar.

Woonvaartuig

Er bestaat ook nog een ander type ‘woonboot’, bekend onder de naam “scharck” of “woonvaartuig”. De naam “scharck” is ontstaan door de samenvoeging van de woorden “schip” en “ark”. Het woonvaartuig heeft de onderkant van een schip met daarop een rechthoekige opbouw van een ark. Ook dit type woonboot is in de Bootrichtlijnen 2014 van stadsdeel Centrum gedefinieerd. De definitie van (woon)vaartuig luidt hierin als volgt: “een boot met een scheepsromp met daarop een opbouw”. Vroeger, in de jaren negentig, werd in de vervangingsrichtlijnen van het stadsdeel de volgende definitie van woonvaartuig gehanteerd: “een boot met een casco dat herkenbaar is als dat van een origine varend schip, waaronder begrepen een dekschuit, met daarop een – gehele of gedeeltelijke – opbouw die niet als authentiek kan worden aangemerkt”.⁹ Deze definitie was voor meerdere uitleg vatbaar en heeft in het verleden tot een aantal juridische procedures geleid. De huidige definitie geeft mijns inziens kort en krachtig weer wat men in het spraakgebruik onder een woonvaartuig verstaat.

Waterwoning

Met de term waterwoning, ook wel aquavilla of watervilla genoemd, worden drijvende, meestal vierkante, woningen van minimaal twee verdiepingen aangeduid. Het begrip waterwoning is niet in de wet neergelegd. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel “Wijziging van de wet op de huurtoeslag (wonen op het water)” werd de waterwoning als volgt gedefinieerd: “Een waterwoning is een woning die op het water is gebouwd. De grootte van de woning is vaak gelijk aan woningen op het land. Bij deze nieuwe initiatieven valt te denken aan bijvoorbeeld paalwoningen en huizen aan kettingen die met het water meebewegen”.¹⁰ Een waterwoning kan niet zelfstandig varen en maakt in Nederland vaak onderdeel uit van een nieuwbouwbuilt. Een voorbeeld hiervan is het Steigereiland in IJburg. De hier aanwezige drijvende woningen zien eruit als ‘echte’ woningen met als enige verschil dat ze drijven op een betonnen bak en verankerd zijn aan meerpalen.

⁹ Gemeentebld 1996, afd. 3, volgnr. 35 (Richtlijnen bij vervanging van woonboten).

¹⁰ MvT Kamerstukken II, 2006/07, 30 811, nr. 3, p. 1.

Ik zal hierna het begrip waterwoning gebruiken voor de gevallen zoals hierboven omschreven, drijvende vierkante woningen die er vrijwel net zo uitzien als een huis op de wal met meerdere etages. Het begrip woonboot zal ik als overkoepelend begrip gebruiken voor de eerder besproken verschillende categorieën van woonboten, waaronder de woonark die in tegenstelling tot de waterwoning niet vierkant is maar meestal rechthoekig. Daar waar dit relevant is, zal ik het woonschip dat zelfstandig kan varen, en dus een dubbelfunctie geniet, apart benoemen.

2.2 Regelgeving ten aanzien van woonboten

2.2.1 Historisch overzicht

In de in 1918 in werking getreden “Wet op de woonwagens en woonschepen 1918” (hierna: WWW) werd voor het eerst een landelijke regeling ten aanzien van woonboten getroffen. De wet regelde een vergunningstelsel ten aanzien van de bewoning en inrichting van woonwagens en woonschepen. Artikel 1 kwalificeerde deze als volgt: *“Onder woonwagens en woonschepen verstaat deze wet wagens en schepen, uitsluitend of hoofdzakelijk als woning gebezigd of tot woning bestemd”*. Met het in werking treden van de wet vervielen de tot dan toe geldende verordeningen. Artikel 31 van de wet bepaalde: *“Alle provinciale-, plaatselijke- en waterschapsverordeningen betreffende woonwagens en woonschepen vervallen bij het in werking treden dezer wet. De gemeenteraden blijven bevoegd bepalingen vast te stellen betreffende de plaats, door (...) woonschepen bij verblijf binnen de gemeente in te nemen (...)”*. Vanaf de inwerkingtreding van de WWW kon alleen nog op gemeentelijk niveau regelgeving worden uitgevaardigd met betrekking tot (ligplaatsen voor) woonboten.

In het kader van dereguleringswetgeving in 1991 werd het deel van de WWW dat zag op de benodigde bewonersvergunning ingetrokken. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel “Wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging van regelgeving en vergroting van gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid” vermeldt dat de eisen in de wet zijn verouderd en dat van het stellen van nieuwe eisen uit dereguleringsoogpunt wordt afgezien. Vervolgens vermeldt de toelichting: *“Voor de bewoners van woonschepen is de verscheidenheid in de uitvoering van de schepen veelal een van de aantrekkelijke aspecten van de woonvorm. Juist die verscheidenheid bemoeilijkt het stellen van eisen die vergelijkbaar zijn met de eisen die vanuit een oogpunt van volkshuisvesting aan woningen worden gesteld. Deze omstandigheid en het gegeven dat woonschepen woonruimte bieden aan een relatief kleine groep van eigenaar-bewoners, maken het niet wenselijk nieuwe regels voor*

de inrichting en het gebruik van woonschepen te stellen. Andere regels daarvoor worden door de overheid dan ook niet gesteld, ook niet in andere kaders. Wel kunnen op gemeentelijk niveau regels worden gesteld met betrekking tot de ligplaats (zie artikel 31 van de wet).¹¹

Toen ook in 1999 het laatste deel van de WWW, waaronder voornoemd artikel 31, werd ingetrokken, bestond op rijksniveau geen regeling ten aanzien van woonschepen meer. Om het bestaansrecht van de woonschipbewoners te waarborgen, werd artikel 88 van de Huisvestingswet (hierna: Hw) gewijzigd. In de artikelsgewijze toelichting van de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel “Wijziging van de Huisvestingswet, de Woningwet en enige andere wetten in verband met de integratie van de woonwagen- en woonschepenregelgeving” werd aangestipt dat het de gemeenteraad op grond van haar autonome bevoegdheid¹² in principe vrij staat regels te stellen ten aanzien van woonschepen en ligplaatsen en dat de gemeenteraad dit kan doen in een verordening of een bestemmingsplan. De toelichting bij artikel 88 van de Hw vermeldt verder: *“Dit artikel 88, waarmee beoogd is doel en strekking van artikel 31 van de Wet op Woonwagens en Woonschepen alsmede de ter zake gevormde jurisprudentie onverkort voort te zetten, doorbreekt die autonome bevoegdheid ten dele. In dit artikel wordt namelijk bepaald dat ten aanzien van ligplaatsen geen algeheel verbod kan worden opgenomen om woonschepen te weren*”.¹³ Tot op heden luidt artikel 88 van de Hw als volgt: *“De gemeenteraad stelt geen regels die leiden tot een algeheel verbod van het in gebruik nemen of geven van een woonschip op een ligplaats*”. Met inachtneming van deze bepaling wordt de regelgeving ten aanzien van woonboten dus alleen op lokaal, veelal gemeentelijk, niveau geregeld.

Veel gemeenten hebben speciale (woonboten)verordeningen vastgesteld waarin veelal regels zijn vastgelegd met betrekking tot het ligplaats innemen en wanneer een vergunning of ontheffing benodigd is. Voorbeelden hiervan vormen de eerdergenoemde VOB van de gemeente Amsterdam, de Verordening Woonschepen van de gemeente Haarlem en de Woonschepenverordening 2009 van de gemeente Leiden. Gemeenten met een beperkt aantal woonboten hebben voornamelijk regels opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening.¹⁴ In deze woonbotenverordeningen kunnen indieningsvereisten worden gesteld waaraan een aanvraag om een vergunning moet voldoen. Los daarvan kan het bevoegd gezag

¹¹ *Kamerstukken II*, 1989/90, 21 437, nr. 3, p. 7.

¹² Art. 149 van de Gemeentewet.

¹³ *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 333, nr. 3, p. 6 en 10.

¹⁴ Bijv. de gemeenten Deventer en Zaanstad.

om gegevens vragen zodat een aanvraag om een vergunning inhoudelijk kan worden beoordeeld.

2.2.2 De woonbootregelgeving in Amsterdam

De door de gemeenteraad van Amsterdam vastgestelde VOB heeft betrekking op alles dat vaart, ligplaats inneemt en gebruik maakt van het binnenwater van Amsterdam.¹⁵ Naast regels ten aanzien van woonboten bevat deze verordening ook regels ten aanzien van andere typen vaartuigen, zoals bijvoorbeeld pleziervaartuigen en bedrijfsvaartuigen. Voor woonboten geldt een vergunningsstelsel zoals dit is opgenomen in de VOB. Vaartuigen die niet onder één van de in de VOB genoemde definities kunnen worden geschaard, worden op grond van de VOB aangemerkt als object. Voor objecten geldt een ontheffingsstelsel.

De VOB maakt mogelijk dat door het bestuur van de Amsterdamse stadsdelen, thans bestuurscommissies geheten, nadere regels worden gesteld ten aanzien van (de verbouwing en vervanging van) woonboten en bedrijfsvaartuigen.¹⁶ Van deze mogelijkheid is in Amsterdam veelvuldig gebruik gemaakt. Dit heeft er toe geleid dat er een versnipperd beleid ten aanzien van woonboten wordt gevoerd. Een voorbeeld van dergelijke nadere regels zijn de eerder in paragraaf 2.1 bij de definitie van woonschip besproken Bootrichtlijnen 2014, die alleen gelden ten aanzien van de in stadsdeel Centrum gelegen woonboten.

Een aangevraagde ligplaats-, verbouwings- of vervangingsvergunning kan worden geweigerd in het belang van welstand, ordening, veiligheid, het milieu, het bestemmingsplan en de vlotte en veilige doorvaart.¹⁷

2.3 Regelgeving ten aanzien van waterwoningen

Waterwoningen worden – indien zij als bouwwerk kunnen worden aangemerkt – gelijkgesteld aan woningen op de wal. Dit houdt dus in dat zij onder dezelfde (bouw)regelgeving vallen.

Op grond van artikel 2.1, eerste lid sub a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk. Voor de inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 was een vergelijkbare bepaling in artikel 40

¹⁵ De definitie van binnenwater luidt volgens art. 1.1.1 van de VOB: al het openbare water dat niet tot de haven behoort.

¹⁶ Vgl. de artt. 2.3.3 lid 2 VOB, 2.3.4 lid 3 VOB, 2.4.3 en 2.4.4 VOB.

¹⁷ Vgl. art. 2.3.1 lid 2 VOB, en de artt. 2.3.3 lid 3 jo. 2.3.1 lid 2 VOB en 2.3.4 lid 3 jo. 2.3.2 lid 2 VOB

van de Woningwet (hierna: Ww) opgenomen.¹⁸ Voor het bouwen van een bouwwerk is een omgevingsvergunning nodig. Voor het antwoord op de vraag of een omgevingsvergunning benodigd is dient dus niet alleen te worden vastgesteld of sprake is van een bouwwerk maar ook dat sprake is van ‘bouwen’ van een bouwwerk.

2.3.1 Bouwwerk

In de verschillende bouwregelingen speelt het begrip bouwwerk een centrale rol. Echter onze wetgever heeft noch in de Wabo noch in de Ww een definitie gegeven voor het begrip ‘bouwwerk’. Dit begrip heeft daarom in de jurisprudentie gestalte gekregen. De Afdeling heeft bepaald dat het spraakgebruik richtinggevend dient te zijn voor de uitleg van het begrip bouwwerk en het is thans vaste rechtspraak van de Afdeling om bij het begrip bouwwerk aan te sluiten bij de definitie die de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) in haar modelbouwverordening 1992 heeft opgenomen.¹⁹ Deze definitie luidt als volgt:

“Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.”

Ook na de inwerkingtreding van de Wabo heeft de Afdeling haar uitleg van het begrip bouwwerk niet veranderd en ziet de Afdeling aanleiding aansluiting te zoeken bij voornoemde definitie.²⁰

Of sprake is van een bouwwerk wordt dus gekeken naar de constructie, de omvang en het plaatsgebonden karakter van een object. Ten aanzien van waterwoningen, de drijvende woningen in IJburg, is in de literatuur reeds het standpunt ingenomen dat dit waterwoningen zijn die als bouwwerk dienen te worden aangemerkt en waarop de bouwregelgeving van toepassing is.²¹ De relevante jurisprudentie hieromtrent zal in het volgende hoofdstuk worden besproken.

¹⁸ Art. 40, eerste lid onder a, van de Ww luidde: “Het is verboden te bouwen zonder of in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende bouwvergunning”.

¹⁹ Vgl. ABRvS 21 december 2005, 200502194/1, ABRvS 4 april 2007, 200602637/1 en ABRvS 27 maart 2013, 201206860/1.

²⁰ Vgl. ABRvS 12 september 2012, 201112262/1/A1 en ABRvS 19 maart 2014, 201307111/1/A1.

²¹ A.R.G. van Dijk-Barkmeijer e.a. 2007, p. 111.

2.3.2 Wabo

De omgevingsvergunning op grond van de Wabo ziet op verschillende activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. In het kader van deze scriptie gaat het met name om de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk. Artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo definieert het begrip bouwen als volgt: “plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten”.

De indieningsvereisten voor een omgevingsvergunning zijn neergelegd in de Regeling omgevingsrecht. Daarin is de indiening via het Omgevingsloket Online (OLO) geregeld. De Regeling ziet op het aanleveren van gegevens ten aanzien van o.m. stabiliteit, constructie en detailleringen van bijvoorbeeld trappen ter toetsing aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 (hierna: Bouwbesluit). Daarnaast worden gegevens gevraagd ter toetsing aan het bestemmingsplan c.q. de planologische inpassing, welstand en de Bouwverordening.

Het toetsingskader, waaraan de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt getoetst, is in artikel 2.10 van de Wabo opgenomen. Dit artikel bevat de weigeringsgronden op grond waarvan een omgevingsvergunning voor het bouwen kan of moet worden geweigerd. De in het kader van deze scriptie relevante weigeringsgronden zullen hieronder worden besproken.

2.3.3 Weigeringsgronden

Bouwbesluit

Op grond van artikel 2.10, eerste lid onder a, van de Wabo dient een (aanvraag om een) omgevingsvergunning te worden geweigerd wanneer niet wordt voldaan aan de voorschriften in het Bouwbesluit.

Het Bouwbesluit is een op de Woningwet gebaseerde uitvoeringsregeling.²² In het Bouwbesluit zijn regels opgenomen die zien op het bouwen van gebouwen, waaronder woningen, en overige bouwwerken. Uit een oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu zijn technische voorschriften en gebruiksvoorschriften gegeven met betrekking tot het bouwen.²³ De in het Bouwbesluit

²² Zie art. 2 Ww.

²³ Boeve e.a. 2013, p. 29.

opgenomen bouwtechnische eisen zijn uitdrukkelijk vastgesteld als minimumeisen waaraan bouwwerken moeten voldoen.²⁴

Dat het Bouwbesluit ook is beoogd om van toepassing te zijn op waterwoningen kan worden opgemaakt uit de toelichting op het Bouwbesluit.²⁵ Hierin staat het volgende vermeld: “Onder woonfunctie vallen bouwwerken of delen daarvan met een woonbestemming, zoals (...). Ook de zogenoemde ‘drijvende woning’ is een woonvorm waarop de voorschriften in dit besluit van toepassing zijn”.²⁶

Bouwverordening

Op grond van artikel 2.10, eerste lid, onder b, van de Wabo dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd indien niet wordt voldaan aan de voorschriften in de toepasselijke gemeentelijke bouwverordening.

Naast stedenbouwkundige voorschriften zijn in een bouwverordening ook voorschriften met betrekking tot het bouwen opgenomen die door artikel 8 van de Ww verplicht zijn voorgeschreven. Artikel 8, tweede lid, noemt expliciet: voorschriften omtrent het tegengaan van het bouwen van een bouwwerk op verontreinigde bodem en het zesde lid bevat voorschriften met betrekking tot de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in de verordening voorschriften over andere onderwerpen worden gegeven dan wel ‘ter bevordering van eenheid’ nadere regels worden gegeven met betrekking tot de inhoud van bepaalde voorschriften.²⁷

Bestemmingsplan

Artikel 2.10, eerste lid, onder c, van de Wabo bepaalt dat de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien sprake is van strijd met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).²⁸

²⁴ Boeve e.a. 2013, p. 282.

²⁵ Artikelsgewijze Nota van Toelichting op het Bouwbesluit 2012 d.d. 27 april 2011 p. 15 en 16.

²⁶ N.B. De toelichting vermeldt hierna: “Daarentegen is een woonschip of woonark geen bouwwerk in de zin van de Woningwet.

²⁷ Zie artikel 8, zevende en achtste lid, Ww.

²⁸ Het gaat hier om regels die door Provincie of Rijk zijn uitgevaardigd.

Op gemeentelijk niveau zal veelal aan het bestemmingsplan moeten worden getoetst. Het bestemmingsplan bevat regels, die betrekking hebben op het bouwen of het gebruik van gronden. Ook het gebruik van een stuk grond is planologisch relevant en de gemeente zal daarom ook het gebruik van de grond in het bestemmingsplan moeten toestaan.

Op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo wordt bij strijdigheid met een van de plannen (of regels) de aanvraag voor het bouwen mede opgevat als aanvraag voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan etc.²⁹ Het toetsingskader van artikel 2.12 van de Wabo, dat ziet op de aanvraag om een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, zal dan eerst moeten worden doorlopen. Indien hierna blijkt dat geen omgevingsvergunning voor het afwijken kan worden verleend, zal de omgevingsvergunning voor het bouwen moeten worden geweigerd.

Welstand

Ook de redelijke eisen van welstand leveren een weigeringsgrond op.³⁰ De plaatselijke welstandsregels zullen erop na moeten worden geslagen. Op grond van de Ww is de gemeenteraad verplicht welstandscriteria vast te stellen.³¹ De welstandscommissie hoeft alleen dan te worden geraadpleegd als het bevoegd gezag (B&W) dat noodzakelijk acht. Indien het project waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen is aangevraagd strijd oplevert met de redelijke eisen van welstand, dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd.

2.3.4 Vergunningvrij bouwen

In het Besluit Omgevingsrecht (Bor) is bepaald dat bepaalde zaken omgevingsvrij kunnen worden gebouwd. Onder meer zonnepanelen, dakramen, antennes en dakkappen kunnen onder bepaalde voorwaarden vergunningvrij worden aangebracht.

²⁹ Artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wabo.

³⁰ Artikel 2.10, eerste lid, onder d, Wabo.

³¹ Artikel 12a, eerste lid, onder a, Ww.

3. Jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot woonboten

Op 16 april 2014 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een belangwekkende uitspraak gedaan met betrekking tot woonboten. De Afdeling heeft in haar uitspraak bepaald dat – bijna alle – woonboten als bouwwerk dienen te worden aangemerkt en derhalve omgevingsvergunningplichtig zijn.³² Het is niet voor het eerst dat de Afdeling een woonboot als bouwwerk aanmerkt. In de jurisprudentie van de Afdeling is hierin een lijn waarneembaar. Hieronder volgt een historisch overzicht van de desbetreffende relevante jurisprudentie.

3.1 Overzicht jurisprudentie

Reeds in 1997 heeft de Afdeling zich uitgelaten over de vraag of een drijvende woning als bouwwerk diende te worden aangemerkt.³³ In deze zaak ging het om 80 drijvende vakantiewoningen, marina's genoemd, die niet permanent werden bewoond. De marina's waren met stalen geleidingsbeugels verankerd aan een betonnen paal van 15 meter, waarvan 7 meter *“in de ondergrond [was] gedreven”*. Het doel van deze wijze van verankeren was het bevorderen van stabiliteit en het voorkomen van overhellen van de marina's. De Afdeling oordeelde: *“[M]ede gezien deze solide verankering in de grond, en het plaatsgebonden karakter van het geheel, [is] sprake van een bouwwerk (...).”* Voorts overweegt de Afdeling: *“[De Afdeling acht] niet doorslaggevend of de marina's ook zonder deze veran[k]ering als vaartuig voldoende stabiel zouden zijn. Doorslaggevend is de wijze waarop de marina's feitelijk zijn verankerd, nu de constructie daarop ook is afgestemd.”* De solide verankering en het plaatsgebonden karakter tezamen leidden de Afdeling naar het oordeel dat sprake was van een bouwwerk.

In 2001 heeft de Afdeling geoordeeld dat ook een (bedrijfs)vaartuig als bouwwerk kon worden aangemerkt.³⁴ In de toen voorliggende casus ging het om een bunkerschip dat ter vervanging van een benzinstation was afgemeerd om ter plekke te functioneren als verkoop- en innamepunt. De Afdeling oordeelde: *“Gelet op het plaatsgebonden karakter en op het feit dat het bunkerschip in de grond met sputpalen is verankerd, is de Afdeling (...) van oordeel dat het schip moet worden aangemerkt als een bouwwerk (...).”* Over de uitleg van het begrip bouwwerk merkt de Afdeling op dat het spraakgebruik richtinggevend moet zijn en dat

³² Niet alle woonboten dienen te beschikken over een omgevingsvergunning. Zelfstandig varende woonschepen vormen een aparte categorie. Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.

³³ ABRvS 18 september 1997, Marina's Roermond, Gst. 1998,7079,6, p. 392-395, m.nt. J.M.H.F. Teunissen.

³⁴ ABRvS 17 oktober 2001, zaaknr. 200004512/1, Gst. 2002,7172,11, p. 545-547, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

hiervoor aansluiting kan worden gezocht bij de definitie van het begrip bouwwerk zoals die is opgenomen in de modelbouwverordening 1992.³⁵ Ook hier vormen de wijze van verankering in combinatie met het plaatsgebonden karakter reden te oordelen dat sprake is van een bouwwerk.

In 2007 volgt een nieuwe uitspraak met betrekking tot het wel of niet aanmerken van een vaartuig als bouwwerk.³⁶ In dit geval ging het om een botenloods waartegen het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk had geweigerd handhavend op te treden. De botenloods van 24 bij 24 meter was geplaatst op drijvende pontons, die met staalkabels aan haken in de kade waren verbonden. In de uitspraak verwijst de Afdeling naar haar eerdere uitspraak van 17 oktober 2001 en de daarin gehanteerde definitie van het begrip bouwwerk.³⁷ Vervolgens stelt zij vast dat door middel van de bevestiging van de pontons, de botenloods indirect met de grond is verbonden. Voorts overweegt zij: *“Ter beantwoording van de vraag of de botenloods is aan te merken als een bouwwerk, is voorts van belang of er onder de gegeven omstandigheden kan worden gesproken van een constructie met een plaatsgebonden karakter. Het bestaan van een dergelijke situatie kan onder meer worden aangenomen op grond van de kennelijke intentie van de eigenaar, de duur van de aanwezigheid en het treffen van voorzieningen aan of bij de botenloods. Gebleken is dat de botenloods in 1992 ter vervanging van een eerdere loods is opgericht, dat hij is bedoeld om ter plaatse permanent als zodanig te functioneren en dat feitelijk ook het geval is. Gelet op de constructie, de verbondenheid met de grond en de plaatsgebondenheid, moet de botenloods als bouwwerk in de zin van de Woningwet worden aangemerkt. Dat de botenloods in beginsel verwijderd zou kunnen worden, geeft geen grond voor een ander oordeel.”*. De Afdeling verduidelijkt in deze uitspraak wanneer sprake kan zijn van een constructie met een plaatsgebonden karakter. De kennelijke intentie van de eigenaar, de duur van de aanwezigheid en het treffen van voorzieningen aan of bij het object kunnen uitsluitend bieden voor de beantwoording van deze vraag.

In haar uitspraak van 7 april 2010 oordeelt de Afdeling voor het eerst dat een woonboot als bouwwerk dient te worden aangemerkt.³⁸ In dit geval ging het om een woonboot die door middel van stalen beugels aan twee stalen meerpalen was verankerd. Deze meerpalen

³⁵ Zie ook hoofdstuk 2.

³⁶ ABRvS 5 december 2007, zaaknr. 200703137/1.

³⁷ De Afdeling verwijst in vrijwel alle in dit hoofdstuk genoemde uitspraken voor de uitleg van het begrip bouwwerk naar de in noot 2 genoemde uitspraak.

³⁸ ABRvS 7 april 2010, JOM 2010, 389.

bevonden zich gedeeltelijk onder water en waren in de bodem gebouwd. De Afdeling overweegt als volgt: *“Gelet op de verankering door middel van stalen beugels aan de meerpalen is sprake van een plaatsgebonden constructie, nu de woonboot in combinatie met de meerpalen bedoeld is om ter plaatse als woning te functioneren. Gelet op de constructie, de verbondenheid met de grond en de plaatsgebondenheid, moet de woonboot inclusief de meerpalen als een bouwwerk in de zin van de Woningwet worden aangemerkt.”* De Afdeling volgt vanaf dit moment een nieuwe lijn. Hiervoor oordeelde de Afdeling immers dat de Woningwet niet van toepassing was op woonschepen, waarop permanent werd gewoond.³⁹

Vier maanden later doet de Afdeling op 25 augustus 2010 een vergelijkbare uitspraak.⁴⁰ In dit geval ging het om een woonboot die bestond uit een drijvende betonnen bak met een omvang van ongeveer 5 bij 15 meter waarop een opbouw was gebouwd. De woonboot was door middel van stalen frames verankerd aan twee in de waterbodem gebouwde stalen meerpalen. De Afdeling gebruikt in deze zaak vrijwel dezelfde overwegingen als in haar uitspraak van april 2010, zoals hierboven weergegeven. Zij voegt hieraan toe: *“De omstandigheid dat de afmeerconstructie binnen een half uur kan worden ontkoppeld, (...), doet daar niet aan af, nu het de bedoeling is dat de constructie in ieder geval gedurende een lange tijd op één plaats aanwezig is. Anders dan (...) stelt, is de aard van het gebruik van de woonboot niet van belang voor de vraag of de woonboot als een bouwwerk in de zin van de Woningwet kan worden aangemerkt.”* Met deze uitspraak bestendigt de Afdeling haar lijn dat woonboten als bouwwerk moeten worden aangemerkt. Het idee dat de uitspraak van 7 april 2010 van de Afdeling wellicht op een misvatting berustte, is met deze uitspraak teniet gedaan.

In haar uitspraak van 6 oktober 2011 zet de Afdeling de ten aanzien van woonboten in 2010 ingezette lijn voort.⁴¹ In deze zaak ging het om een woonboot die was afgemeerd door verankering door middel van afmeerbeugels aan twee in de waterbodem gebouwde spudpalen. Net als in haar uitspraak van 25 augustus 2010 oordeelt de Afdeling ook in deze zaak dat de aard van het gebruik niet van belang is voor de vraag of een woonboot als een bouwwerk in de zin van de Woningwet kan worden aangemerkt.

Een maand later op 16 november 2011 doet de Afdeling vervolgens een belangrijke uitspraak in een zaak waarin de Vereniging Milieudefensie een handhavingsverzoek had gedaan dat

³⁹ Zie noot 33.

⁴⁰ ABRvS 25 augustus 2010, zaaknr. 200908871/1/H1.

⁴¹ ABRvS 6 oktober 2011, zaaknrs. 201105942/1/H1 en 201105942/2/H1.

door het college van burgemeester en wethouders van Groningen was afgewezen.⁴² Het handhavingsverzoek had betrekking op vier in Groningen gelegen woonschepen. De Afdeling overweegt in haar uitspraak: *“Niet in geschil is dat de woonschepen metalen constructies zijn, die in het verleden zijn gebouwd om als schip te fungeren en die nog steeds kunnen varen. Ter zitting is komen vast te staan dat de woonschepen door middel van trossen van staalkabel en met een loopplank zijn verbonden met de kade. (...) Niet in geschil is dat de aansluiting op nutsvoorzieningen en de uit de milieuregelgeving voortvloeiende aansluiting op het riool, bestaande uiteen aangekoppelde buis aan de zijkant van de woonschepen, eenvoudig zijn af te koppelen. Gelet op het vorenstaande zijn de woonschepen niet zodanig met de grond verbonden als bedoeld in artikel 1.1 van de Bouwverordening en derhalve niet aan te merken als bouwwerken.”* Uit deze uitspraak blijkt dat woonschepen die zelfstandig kunnen varen en waar ook op wordt gewoond, niet kunnen worden aangemerkt als bouwwerken. Deze uitspraak biedt daarom enige verduidelijking ten aanzien van haar eerdere uitspraken in 2010, waarin geen aanknopingspunt kon worden gevonden of varende woonschepen onder dezelfde omstandigheden ook als bouwwerk dienden te worden aangemerkt.

In maart 2012 doet de Afdeling vervolgens een uitspraak waarin dezelfde redenering wordt gevolgd.⁴³ In dit geval ging het echter om recreatiwoonschepen die door middel van touwen aan meerpalen waren afgemeerd. De Afdeling overweegt: *“In aanmerking genomen dat de recreatiwoonschepen met touwen aan de meerpalen zijn bevestigd, bedoeld zijn om gedurende langere tijd in de insteekhavens als recreatieverblijf te functioneren op een wijze die zich niet onderscheidt van recreatiewoningen die zich niet in het water bevinden en deze voorts niet op een eenvoudige wijze zijn te verplaatsen, nu deze niet zelfstandig uit de insteekhaven kunnen uitvaren, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de constructie van de recreatiwoonschepen plaatsgebonden is. Gelet hierop, alsmede de omvang van de recreatiwoonschepen heeft de rechtbank terecht overwogen dat de recreatiwoonschepen inclusief de meerpalen bouwwerken zijn (...).”* Hier acht de Afdeling de verplaatsbaarheid en omvang van de recreatiwoonschepen ook van betekenis voor de vaststelling of sprake is van een plaatsgebonden karakter. De Afdeling oordeelt hetzelfde een maand later op 4 juli 2012.⁴⁴ In deze zaak draaide het om een woonark in een betonnen bak, die in een stuk afgegraven grond lag, en rondom volledig was omheind in een met palen in de grond gezette houten afsluiting. De palen van die afsluiting waren in de waterbodem gebouwd en bevonden zich

⁴² ABRvS 16 november 2011, zaaknr. 201105264/1/H1.

⁴³ ABRvS 30 maart 2012, zaaknr. 20120173/1/A1 en 201201731/2/A1.

⁴⁴ ABRvS 4 juli 2012, zaaknr. 201113350/1/A1.

gedeeltelijk onder water. In deze uitspraak overweegt de Afdeling met betrekking tot de constructie: *“In aanmerking genomen dat de woonark met trossen aan de grond zal worden bevestigd, bedoeld is om ter plaatse permanent als woning te functioneren op een wijze die zich niet onderscheidt van een woning die zich niet in het water bevindt en deze voorts niet op eenvoudige wijze is te verplaatsen, nu deze niet zelfstandig van de ligplaats kan uitvaren en hiertoe bovendien (een deel van) de beschoeiing zal moeten worden verwijderd, is sprake van een plaatsgebonden constructie.”* De Afdeling overweegt dus ook hier weer dat de plaatsgebonden constructie en de omvang van de woonark gezamenlijk maken dat sprake is van een bouwwerk.

Op 8 mei 2013 doet de Afdeling uitspraak in een zaak waarin woonboten juist niet als bouwwerk dienden te worden aangemerkt.⁴⁵ In deze zaak draaide het om de verplaatsing van een tweetal woonboten in Amsterdam. De Afdeling merkt het volgende op: *“Niet in geschil is dat de woonboten bij het innemen van de ligplaatsen (...) aan de kade zullen worden verbonden met behulp van zogenoemde afhouders en afmeertouwen. De woonboten zullen niet aan meerpalen die in de bodem zijn geplaatst worden verankerd. Gelet hierop heeft (...) het dagelijks bestuur terecht het standpunt ingenomen dat de woonboten niet zodanig met de grond verbonden zijn dat deze zijn aan te merken als bouwwerken. Dat de woonboten zullen worden aangesloten op nutsvoorzieningen en op het riool, geeft geen grond voor een ander oordeel, nu dergelijke aansluitingen eenvoudig zijn af te koppelen.”* Uit deze uitspraak blijkt dat de Afdeling zich op het standpunt stelt dat niet kan worden gesproken van een plaatsgebonden constructie indien het afmeren van een woonboot door middel van afhouders en afmeertouwen aan de kade, een veelvoorkomende wijze van afmeren, plaatsvindt. De wijze van verankering is dus zeer bepalend voor de vaststelling of een woonboot als bouwwerk dient te worden aangemerkt.

3.2 De uitspraak van 16 april 2014

Bijna een jaar later, zeer recent, op 16 april 2014, verandert de Afdeling drastisch haar standpunt ten aanzien van het wel of niet aanmerken van een woonboot als bouwwerk.⁴⁶ In deze zaak ging het om een op grond van de VOB verleende verbouwingsvergunning waartegen door een buurman bezwaar en vervolgens beroep was ingesteld. De rechtbank stelde de buurman in het gelijk en oordeelde dat de woonboot als bouwwerk had moeten worden aangemerkt en dat voor de verbouwing dus een omgevingsvergunning was vereist.

⁴⁵ ABRvS 8 mei 2013, zaaknr. 201201123/1/T1/A3.

⁴⁶ ABRvS 16 april 2014, zaaknr. 201306684/1/A1.

Tegen de uitspraak van de rechtbank hebben zowel vergunninghouder als het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam hoger beroep ingesteld. De woonboot in deze casus is – voor zover relevant – van origine een zeilboot die niet meer zelfstandig kan varen vanwege de opbouw en het ontbreken van een motor. De woonboot is aan de kade verbonden met een afhouder, een loopplank, een tros en twee stalen kabels die aan twee in de kade verankerde bolders zijn verbonden. Het college voert aan dat geen sprake is van een bouwwerk omdat de woonboot niet aan de waterbodem is verbonden of aan meer- of spudpalen is verankerd, dat de woonboot slechts met de kade is verbonden door stalen kabels en een afhouder, die ook door stootboeien vervangen zou kunnen worden. De woonboot kan niet worden aangemerkt als een plaatsgebonden constructie omdat de aansluitingen op de nutsvoorzieningen eenvoudig zijn los te koppelen. Het college verwijst hierbij ook naar de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2013. Voorts voert het college aan dat de wijze van verankering en niet het gebruik van de woonboot doorslaggevend moet zijn bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een bouwwerk. De Afdeling wijst het standpunt van het college van de hand en overweegt hierover als volgt: *“De rechtbank heeft terecht overwogen dat de woonboot als bouwwerk (...) moet worden aangemerkt. De woonboot bestaat uit een constructie van enige omvang die op indirecte wijze met de grond is verbonden door middel van een afhouder, een loopplank, een tros en twee stalen kabels, die aan de kade verankerde bolders zijn bevestigd en aansluitingen op nutsvoorzieningen. Bij beantwoording van de vraag of de woonboot als bouwwerk moet worden aangemerkt, is niet bepalend hoe die verbondenheid fysiek is vormgegeven, maar is doorslaggevend dat de woonboot is bedoeld om ter plaatse als woning te functioneren. Dit laatste blijkt ook uit het feit dat de woonboot niet zelfstandig kan varen en sinds 1954 vrijwel onafgebroken op dezelfde plaats ligt.”*.

Daar waar de Afdeling in augustus 2010 nog oordeelde dat de aard van het gebruik (van een woonboot) niet van belang is voor de vraag of een bouwwerk kan worden aangemerkt, bestempelt de Afdeling op 16 april 2014 met één klap het gros van de woonboten in Nederland tot bouwwerk. Niet de plaatsgebonden constructie maar de bedoeling om ter plaatse als woning te functioneren wordt van doorslaggevend belang geacht. Woonboten die zijn afgemeerd door middel van afhouders en afmeertouwen zijn daardoor ineens ook omgevingsvergunningplichtig. Dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om woonboten als bouwwerken te laten doorgaan, acht de Afdeling niet beslissend. De Afdeling merkt daarover het volgende op: *“Voorts is de enkele omstandigheid dat in de toelichting bij*

het Bouwbesluit wordt opgemerkt dat een woonboot geen bouwwerk in de zin van de Woningwet is, niet beslissend voor het oordeel over de vraag of een woonboot als [de woonboot]al dan niet een bouwwerk is, nu deze opmerking niet in de tekst van het Bouwbesluit is neergelegd, maar slechts in de toelichting is opgenomen, terwijl ook de Wabo geen bepaling bevat die een woonboot als [de woonboot] uitzondert van het toepassingsbereik ervan, ook niet in verbinding met het Bouwbesluit”.

4. Ontwikkelingen naar aanleiding van de jurisprudentie

De uitspraken van de Afdeling van april en augustus 2010, waarin de Afdeling oordeelde dat woonboten die door de wijze van afmeren een plaatsgebonden constructie vormden, zijn niet onopgemerkt gebleven. Hoewel deze jurisprudentie geen gevolgen had voor alle woonboten, werd deze ontwikkeling in de praktijk niet wenselijk geacht. Op grond van de jurisprudentie op dit punt dienden woonboten immers op ongelijke wijze te worden behandeld. Een woonboot die door middel van beugels aan palen is afgemeerd is vanaf dat moment immers een bouwwerk waarop de Wabo van toepassing terwijl een woonboot afgemeerd door middel van afmeertouwen en afhouders onder een ander regelregime valt. Daarnaast wordt in de regelgeving van het landelijk ruimtelijk bestuursrecht op geen enkele manier rekening gehouden met woonboten. Voor in het volgende hoofdstuk uitgebreid zal worden ingegaan op de juridische gevolgen van de uitspraken van de Afdeling, volgt in dit hoofdstuk kort een overzicht van de ontwikkelingen die naar aanleiding van de eerdere uitspraken hebben plaatsgevonden.

4.1 Ontwikkelingen in de periode 2010 – 2011

In “woonbotenland” hebben de uitspraken van de Afdeling uiteraard aandacht in het Woonbootmagazine, een tijdschrift voor en gemaakt door woonbootbewoners, gekregen. Daar waar het na de uitspraak van april 2010 redelijk stil is gebleven, plaatst Goudriaan in december 2010 in het Woonbootmagazine een artikel waarin hij aandacht vraagt voor het feit dat op een bepaalde wijze verankerde woonboten als bouwwerken moeten worden gezien en de problematiek die dat met zich meebrengt.⁴⁷ Hij meldt dat de jurisprudentie van de Afdeling grote gevolgen kan hebben voor veel woonboten in ons land en dat de consequenties daarvan nog niet goed zijn te overzien. Hij adviseert de minister van VROM die op dat moment bezig is met het opstellen van een de nieuwe integrale algemene maatregel van bestuur op het terrein van de bouwregelgeving⁴⁸ naast aparte regels voor woonwagens ook voor woonboten aparte voorschriften op te stellen. Tot op heden is dit niet gedaan.

In 2011 wordt de uitspraak van augustus 2010 geannoteerd door Rademaker.⁴⁹ Ook schenkt hij in zijn annotatie aandacht aan de uitspraak van april 2010. Rademaker acht het van belang de uitspraken te signaleren nu “de Afdeling hier definitief een andere koers is gaan varen met

⁴⁷ Goudriaan 2010, p. 28-29.

⁴⁸ Thans het huidige Bouwbesluit.

⁴⁹ ABRvS 25 augustus 2010, *TBR 2011*, 87, m.nt. B. Rademaker.

de woonboot die, wegens solide verankering met de grond, niet meer zo eenvoudig kan wegvaren”. Rademaker schrijft dat het Bouwbesluit van toepassing is op bouwwerken terwijl het Bouwbesluit niet met het oog op woonboten is geschreven en concludeert dat dit tot creatieve interpretaties en vindingrijke toepassingsmogelijkheden van gelijkwaardigheid zou kunnen leiden.

4.2 Ontwikkelingen in de periode 2012 - 2014

De uitspraken van de Afdeling zorgen in de praktijk nog niet voor al te veel problemen. Dit heeft te maken met het feit dat de uitspraken slechts zien op een bepaalde categorie woonboten, namelijk de woonboten die een (omvangrijke) plaatsgebonden constructie vormen en hierbij zeer solide worden verankerd. In de gemeentelijke praktijk wordt bij vergunningaanvragen geadviseerd de nieuwe of te verbouwen woonboot niet door middel van beugels aan meerpalen af te meren zodat een woonboot een woonboot blijft en dus geen omgevingsvergunning benodigd is. Ten aanzien van de woonboten die wel reeds op een dergelijke wijze zijn afgemeerd, wordt in Amsterdam een soort van gedoogconstructie gehanteerd dat inhoudt dat deze “woonboten” met rust worden gelaten. Zolang deze woonboten over een legale ligplaatsvergunning beschikken, wordt niet actief gehandhaafd op grond van de Wabo.⁵⁰

4.2.1 De ombudsman

In deze periode doet zich een voorbeeld voor in de praktijk waarbij de uitspraken van de Afdeling wel voor problemen zorgden. Het betrof een woonboot in stadsdeel Oost in Amsterdam. In 2009 was op grond van de VOB een vervangingsvergunning verleend ten behoeve van een nieuwe woonboot. In juli 2010 werd de nieuwe woonboot binnengebracht. Op dat moment werd door de eigenaren een nieuwe ligplaatsvergunning aangevraagd.⁵¹ In dit geval blijkt dat de woonboot niet conform de vervangingsvergunning is vervangen. De woonboot bleek te zijn afgemeerd door middel van beugels aan afmeerpalen. Dit was niet conform de vervangingsvergunning én op grond van de jurisprudentie is de woonboot daarmee een bouwwerk geworden. De nieuwe ligplaatsvergunning op grond van de VOB kon

⁵⁰ Informatie afkomstig uit eigen praktijk.

⁵¹ Dit is in Amsterdam de gebruikelijke praktijk: na vervanging of verbouwing van een woonboot, wordt de nieuwe of verbouwde woonboot geïnspecteerd zodat kan worden vastgesteld of conform de vervangings- of verbouwingsvergunning is vervangen of verbouwd. Indien dit het geval is, wordt vervolgens de ligplaatsvergunning verleend.

daarom niet worden verleend. Doordat de gemeente Amsterdam⁵² worstelde met de juridische problematiek verliep het contact met de vergunningaanvragers moeizaam waarop de woonbooteigenaren zich tot de Gemeentelijke Ombudsman hebben gewend. De Gemeentelijke Ombudsman heeft de kwestie onderzocht en een rapport van bevindingen uitgebracht waarin hij – voor zover hier van belang – heeft geconcludeerd dat de kwestie op landelijk niveau moet worden aangepakt en hij verbindt daarom een aanbeveling aan zijn rapport.⁵³ Hij verzoekt de wethouder Waterbeheer van Amsterdam de juridische problematiek bij de verlening van ligplaatsvergunningen aan woonboten die afgemeerd liggen met een beugel, bij de hiervoor verantwoordelijke bewindslieden aan de orde te stellen.

4.2.2 Brief wethouder aan de Minister

Naar aanleiding van het rapport van de Ombudsman stuurt de Wethouder Water(beheer) op 29 april 2013 een brief aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst (hierna: de Minister) waarin aandacht wordt gevraagd voor de ontstane problematiek.⁵⁴ In een reactie op voornoemde brief geeft de Minister aan dat er vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) opdracht is gegeven aan het Instituut voor Bouwrecht om onderzoek te doen naar de problematiek en dat hij naar aanleiding van de uitkomst van dit onderzoek zal bekijken of het nodig is het verschil tussen drijvende bouwwerken en niet-bouwwerken beter af te bakenen, bijvoorbeeld door een landelijke definitie te geven.⁵⁵

4.3 Ontwikkelingen in de periode vanaf 2014 tot heden

Na de “geruststellende” uitspraak van 8 mei 2013 van de Afdeling waarin wordt bevestigd dat het afmeren van woonboten door middel van afmeertouwen en afhouders niet maakt dat woonboten zodanig met de grond zijn verbonden dat zij als bouwwerken dienen te worden aangemerkt, blijft het op de voorgrond stil rondom de hiervoor genoemde problematiek.

In april 2014 vraagt een vijftal in het woonbotenrecht gespecialiseerde advocaten aandacht voor de kwestie in een gezamenlijke publicatie.⁵⁶ Zij schetsen in hun artikel de problematiek

⁵² In de hoedanigheid van Waternet, de gemeenschappelijke organisatie van de gemeente Amsterdam en het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, die met de uitvoering van de VOB is belast.

⁵³ *Woonboot wordt bouwwerk*, Rapport Gemeentelijke Ombudsman d.d. 13 december 2012, RAI 122196, www.gemeentelijkeombudsman.nl.

⁵⁴ Brief “Regelgeving woonboten” van 29 april 2013, kenmerk WN 13.083702, www.gemeentelijkeombudsman.nl.

⁵⁵ Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 juni 2013, in antwoord op de brief van wethouder Gehrels van 29 april 2013, kenmerk 2013-0000334627 (ongepubliceerd).

⁵⁶ Goudriaan e.a. 2014, p. 56-58.

en beklagen zich over de rechtspraak die tot gevolg heeft dat niet alle woonboten gelijk worden behandeld. Zij eindigen hun betoog het van groot belang te achten dat de wetgever zijn verantwoordelijkheid neemt, de knoop doorhakt en een standpunt bepaalt inzake de rechtspositie van de woonboot. De beste oplossing zou volgens hen zijn expliciet te bepalen dat de Woningwet en de Wabo (voor wat betreft het bouwen) niet van toepassing zijn op drijvende constructies die bedoeld zijn voor permanente bewoning.

Vlak na het verschijnen van dit artikel volgt de uitspraak van de Afdeling die woonbotenland op zijn grondvesten doet schudden. Toeval of niet, de Afdeling zorgt met deze uitspraak voor meer duidelijkheid. De wijze van afmeren van een woonboot doet er niet meer toe om in aanmerking te komen voor de kwalificatie van bouwwerk.

4.3.1 Reuring binnen de gemeente

Doordat de meeste woonboten door middel van laatstgenoemde uitspraak als bouwwerk dienen te worden aangemerkt, zijn de gevolgen voor woonbotenland groot. De voorheen geldende voorschriften zijn niet zonder meer toepasbaar en er is grote mate van onzekerheid over de rechtspositie van woonbootbewoners. In Amsterdam wordt daarom een stedelijke projectgroep opgericht die de kwestie wederom onder de aandacht brengt bij de verantwoordelijke wethouders. Op 2 juni 2014 stuurt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam een brief aan zowel de Minister als aan de Minister van Infrastructuur en Milieu waarin wordt verzocht om een snelle oplossing om de ontstane impasse te doorbreken.⁵⁷

4.3.2 De Minister

Dat de Minister voornemens is om de ontstane lacune in de regelgeving op te lossen, blijkt onder meer uit zijn beantwoording op Kamervragen die op 5 juni 2014 door het lid Albert de Vries (PvdA) met betrekking tot de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014 zijn gesteld.⁵⁸ De Minister verwacht eind 2014 een wetsvoorstel voor een benodigde wetswijziging naar de Tweede Kamer te sturen.

⁵⁷ Brief B&W d.d. 2 juni 2014 "Hiaat in wetgeving voor woonboten (niet kunnen verlenen van vergunningen)", kenmerk 2014-1008, www.amsterdam.nl/woonboten.

⁵⁸ Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst van 24 juni 2014, in antwoord op schriftelijke vragen 2014Z10269, www.amsterdam.nl/woonboten.

4.3.3 Gedoogkader

Door de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014 liggen veel vergunningaanvragen op de plank nu deze tussen wal en schip zijn gevallen. De gemeente Amsterdam heeft daarom een gedoogkader ontwikkeld om tot de lacune in de (landelijke) regelgeving is opgelost toch tegemoet te kunnen komen aan de wensen van woonbooteigenaren.⁵⁹

Het gedoogkader ziet uitsluitend op vervanging en verbouwing van arken, woonvaartuigen en niet-varende woonschepen, die op 16 april 2014 beschikten over een (legale) ligplaatsvergunning en geldt uitsluitend voor de activiteit bouwen, de handhaving daarbij inbegrepen.

De gemeente zal tot 1 juli 2016, of zoveel eerder als er landelijke regelgeving voor ‘woonboten’ is vastgesteld, gedoogbeschikkingen verlenen voor het innemen van ligplaats door en de vervanging en verbouwing van de hiervoor genoemde vaartuigen. Er wordt niet actief gehandhaafd bij het ontbreken van een omgevingsvergunning. Bij de beoordeling of een Wabo-gedoogbeschikking kan worden afgegeven, wordt het huidige toetsingskader op grond van de VOB gehanteerd.

⁵⁹ B&W besluit 1 juli 2014, nr. BD 2014-005470 (Gedoogkader Woonboten).

5. De (juridische) gevolgen van de jurisprudentie van de Afdeling

In de vorige hoofdstukken is reeds aan de orde gekomen dat de jurisprudentie van de Afdeling bijna alle woonboten tot bouwwerk heeft bestempeld en dat dit juridische consequenties heeft omdat de bouwregelgeving in Nederland niet is ingericht op woonboten. In dit hoofdstuk zal worden besproken wat de juridische consequenties van de met name laatst besproken uitspraak van de Afdeling zijn.

5.1 (On)geldigheid regionale woonbotenverordeningen

5.1.1 Onverbindende bepalingen

Hoewel het in theorie mogelijk is dat verschillende vergunningsstelsels naast elkaar kunnen bestaan omdat zij verschillende belangen beogen te beschermen, is in veel lokale woonbotenverordeningen een bepaling opgenomen dat indien de Woningwet van toepassing is verklaard, de woonbotenverordening, althans bepaalde artikelen daarvan, niet van toepassing is. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld te vinden in de Verordening Woonschepen van de gemeente Haarlem (hierna: Verordening Woonschepen) en de VOB van de gemeente Amsterdam.

In artikel 1, onder 1, van de Verordening Woonschepen is de volgende definitie van woonschip opgenomen: “Woonschip: een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als of is bestemd tot woonverblijf, niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet of de wet die de plaats van deze wet inneemt”. De VOB kent een vergelijkbare bepaling. Artikel 2.2.1, aanhef en onder a, van de VOB luidt: “In dit hoofdstuk en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder woonboot: een vaartuig, daaronder begrepen een object te water, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als of is bestemd tot woonverblijf, niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet”.

Vorenstaande betekent dat woonboten die als bouwwerken zijn aan te merken zijn uitgesloten van het in de desbetreffende regeling opgenomen vergunningstelsel ten aanzien van woonboten. Dit betekent dat aanvragen om een ligplaats-, verbouwings- of vervangingsvergunning niet meer door het bevoegd gezag op grond van de voor dat doel geschreven en vastgestelde regelgeving kunnen worden behandeld. In plaats daarvan zullen de betrokkenen een omgevingsvergunning op grond van de Wabo moeten aanvragen. Hoewel dit probleem makkelijk kan worden ondervangen, zal op grond van de landelijke regelgeving ten aanzien van bouwwerken nog steeds een omgevingsvergunning nodig zijn.

5.1.2 Overige categorieën

Het is mogelijk dat de als bouwwerken bestempelde woonboten (voor het gemak zal ik hierna verder spreken over ‘woonbootbouwwerken’) wel onder een andere in een woonbotenverordening voorkomende categorie vaartuigen kunnen worden ondergebracht. Een voorbeeld vormt bijvoorbeeld de restcategorie in de VOB van Amsterdam. De definitie van object is opgenomen in artikel 2.2.1, onder e, van de VOB en luidt: “Een al dan niet drijvend voorwerp of vaartuig dat in, op of boven het water is aangebracht of afgemeerd en dat niet behoort tot enig andere in dit hoofdstuk genoemde categorie”. Hoewel dit door de VOB niet is beoogd, kan een drijvend woonbootbouwwerk onder deze definitie worden geschaard en is op grond van de regeling in de VOB hiervoor een ontheffing benodigd.⁶⁰ Echter ook het verlenen van een ontheffing aan een woonbootbouwwerk zal de strijdigheid met de VOB niet wegnemen aangezien de VOB ook een bepaling kent met betrekking tot een woonverblijf op het water anders dan op een woonboot. Artikel 2.3.5, eerste lid, van de VOB bepaalt: “Het is verboden woonverblijf op het water te hebben zonder vergunning als bedoeld in artikel 2.3.1, eerste lid”.⁶¹ De strijdigheid met de VOB kan derhalve niet eenvoudig worden weggenomen door een juridisch creatieve oplossing. Hoe dit bij andere vergelijkbare woonbotenverordeningen of APV’s is geregeld heb ik niet nader onderzocht, maar de kans is groot dat hierin vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen.

5.1.3 Lokale woonbotenverordening wel toepasbaar

Er zijn ook voorbeelden te noemen van woonbotenverordeningen waar het probleem van het niet meer bestempeld kunnen worden als woonboot niet speelt. Bijvoorbeeld de verordeningen van de gemeente Delft en de gemeente Leiden. De woonbotenverordeningen van deze gemeenten sluiten bouwwerken als zodanig niet uit van de in de verordeningen neergelegde regels. Een woonboot kan daarom zowel een woonboot in de zin van verordening zijn op grond waarvan een ligplaatsvergunning kan worden verkregen als een bouwwerk dat op grond van de Wabo omgevingsvergunningplichtig is. Hoewel strikt genomen in deze gemeenten gewoon nog steeds een ligplaatsvergunning kan worden verleend, blijft het probleem, dat op grond van de huidige landelijke regelgeving tevens een omgevingsvergunning benodigd is, bestaan.

⁶⁰ Zie artikel 2.5.2 lid 1 en 2 VOB.

⁶¹ Artikel 2.3.1 lid 1 VOB luidt: “Het is verboden, zonder of in afwijking van een vergunning van het college met een woonboot ligplaats in te nemen. De vergunning is persoons-, ligplaats- en vaartuiggebonden”.

5.2 Aanvraag omgevingsvergunning

Voor het bouwen van een bouwwerk dient een omgevingsvergunning te worden aangevraagd. De aanvraag om een omgevingsvergunning wordt onder meer getoetst aan de eisen die zijn opgenomen in het Bouwbesluit.⁶² Het Bouwbesluit bevat geen – specifiek op woonboten – gerichte bepalingen. Woonboten zullen daarom veelal niet kunnen voldoen aan (alle) voorschriften die zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Dit betekent dat de omgevingsvergunning door het bevoegd gezag zal moeten worden afgewezen. Dat de wetgever niet heeft beoogd het Bouwbesluit van toepassing te laten zijn op woonboten kan worden opgemaakt uit de toelichting op het Bouwbesluit.⁶³ Eigenaren van woonboten vallen dus tussen wal en schip. Indien geen (omgevings)vergunning kan worden verkregen, is het niet mogelijk een woonboot legaal te (ver)bouwen of te vervangen.

5.2.1 Eisen Bouwbesluit

Het Bouwbesluit bevat technische voorschriften. Vanwege deze technische voorschriften zullen de meeste woonbootbouwwerken niet aan het gestelde in het Bouwbesluit kunnen voldoen. Naast een aantal technische voorschriften waarbij per situatie zou moeten worden bekeken of daaraan kan worden voldaan, bevat het Bouwbesluit ook technische voorschriften waar woonbootbouwwerken in elk geval niet aan kunnen voldoen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de artikelen 2.1, 2.5, 2.10 en 2.12 uit hoofdstuk 2 “Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid” waarin eisen worden gesteld aan respectievelijk de algemene sterkte, de trap, beperking van uitbreiding van brand en vluchtroutes van het bouwwerk. Ook aan eisen die worden gesteld in de overige hoofdstukken van het Bouwbesluit zal niet kunnen worden voldaan. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld artikel 3.4 dat ziet op de geluidwering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties, opgenomen in hoofdstuk 3 “Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van gezondheid”, artikel 4.1 dat ziet op de afmetingen van verblijfsgebied en verblijfsruimte – en dan met name de daarin gestelde hoogte-eis van 2,6 meter –, opgenomen in hoofdstuk 4 “Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid” en artikel 5.1 dat ziet op energiezuinigheid, dat is opgenomen in hoofdstuk 5 “Technische bouwvoorschriften uit oogpunt van energiezuinigheid en milieu”. Dat het Bouwbesluit niet is geschreven met het oog op woonboten blijkt uit de toelichting⁶⁴ op het Bouwbesluit waarin expliciet staat

⁶² Zie uitgebreider over het Bouwbesluit paragraaf 2.3.3.

⁶³ Artikelsgewijze Nota van Toelichting op het Bouwbesluit 2012 d.d. 27 april 2011 p. 16.

⁶⁴ Zie uitgebreider hoofdstuk 2.

vermeld dat een woonboot of woonschip geen bouwwerk is, maar zoals gezegd acht de Afdeling die toelichting niet beslissend voor de vraag of een woonboot als bouwwerk dient door te gaan.

In lokale verordeningen worden vrijwel geen technische voorschriften aan woonboten gesteld. Zolang de in het beleid toegestane afmetingen niet worden overschreden en de brandveiligheidseisen in aanmerking worden genomen, kan vrij – mits de verbouwings- of vervangingsvergunning daartoe is verleend – worden gebouwd. In Amsterdam zijn de regels voor vervanging en verbouwing opgenomen in nadere regels zoals de in paragraaf 2.1 genoemde Bootrichtlijnen die gelden voor de woonboten in stadsdeel Centrum. De andere stadsdelen kennen vergelijkbare regelingen. De brandveiligheidseisen zijn opgenomen in de Brandbeveiligingsverordening 2013 van de gemeente Amsterdam.

5.2.2 Vergunningvrij bouwen

Doordat woonboten bouwwerken zijn geworden betekent echter ook dat er in enkele gevallen geen vergunning voor – met name – het verbouwen nodig is. Voor bepaalde aanpassingen aan woonboten is dus geen (verbouwings)vergunning meer benodigd. Zo regelt het Bor onder meer dat zonnepanelen, dakramen, antennes en dakkapellen, onder bepaalde voorwaarden, vergunningvrij kunnen worden aangebracht. Dat gebouwd kan worden zonder vergunning zou erin kunnen resulteren, mede gezien het feit dat de woonboten nu tussen wal en schip vallen, dat excessen zullen ontstaan omdat woonboten willekeurig worden verbouwd.

5.4 Illegale situatie

Doordat het gros van de woonboten door de uitspraken van de Afdeling tot bouwwerk is bestempeld, betekent dit dat alle woonboten – behoudens die zelfstandig kunnen varen – over een omgevingsvergunning moeten beschikken. Geen enkele woonboot beschikt over een omgevingsvergunning omdat de woonboten ligplaats innemen op grond van lagere regionale regelgeving. Doordat in wetgeving niets in het kader van overgangsrecht of iets dergelijks is geregeld, betekent dit in de praktijk dat al die woonboten op dit moment illegaal ligplaats innemen omdat zij niet beschikken over de vereiste omgevingsvergunning. Op grond van artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo is het immers verboden een bouwwerk, of deel daarvan, dat is gebouwd zonder omgevingsvergunning in stand te laten. Ook is het op grond van de

VOB verboden om woonverblijf te hebben op het water anders dan op een woonboot. Ook op deze grond wordt thans illegaal ligplaats ingenomen.⁶⁵

5.5 Rechtspositie woonbooteigenaren

5.5.1 Eigendom

Woonbooteigenaren verkeren door de uitspraken van de Afdeling in een zeer onzekere rechtspositie. Naast het feit dat hun publiekrechtelijke rechtspositie behoorlijk is verzwakt, is hun eigendomsrecht ingeperkt. De woonbooteigenaren beschikken thans niet over de vereiste vergunning ten behoeve van hun eigendom, het meest omvattende recht dat men op een goed kan hebben. Indien een woonbooteigenaar zijn woonboot thans wil verkopen, zal de koper moeten bewerkstelligen de vereiste vergunning te verkrijgen. Maar ook voor die koper geldt dat het veelal niet mogelijk is om te voldoen aan de voorwaarden voor de vereiste omgevingsvergunning. De verkoper kan niet garanderen dat de koper een vergunning zal krijgen en een koper zal dat risico eenvoudigweg niet willen nemen. Zo bezien staat een woonbooteigenaar thans met de handen in het haar en is het meest omvattende recht dat men heeft op de woonboot een wassen neus geworden. De woonboot kan op dit moment niet – althans niet voor een acceptabele prijs – worden verkocht.

Bovendien zullen in deze situatie hypotheekverstrekkers niet gauw geneigd zijn om een lening te verstrekken ten behoeve van aankoop of verbouwing van een woonboot omdat sprake is van een zeer onzekere (financiële) situatie. Tot een wetswijziging heeft plaatsgevonden zal deze onzekere situatie in elk geval nog voortduren.

5.5.2 Verzoek om handhaving

Dan bestaat er ook nog rechtsonzekerheid met betrekking tot de rechtspositie van woonbooteigenaren ten aanzien van een eventueel verzoek tot handhaving. Lagere regelgevers kunnen de thans ontstane situatie wel gedogen maar het is onzeker wat er gebeurt indien door een derde een verzoek om handhaving wordt ingediend. Tegen illegale situaties dient immers te worden opgetreden en zij mogen alleen onder voorwaarden worden gedoogd.

⁶⁵ Dit geldt trouwens ook voor de waterwoning, waartegen (uiteraard) niet handhavend wordt opgetreden. Ook dit verdient aandacht bij een eventuele wijziging van de VOB.

Beginselplicht tot handhaving

Het is vaste rechtspraak dat alleen mag worden gedoogd indien kan worden vastgesteld dat sprake is van een tijdelijke situatie waarvan de illegaliteit op een later moment wordt opgeheven. In de jurisprudentie is de beginselplicht tot handhaving ontwikkeld.⁶⁶ De vaste riedel die de Afdeling, en thans ook de rechtbanken, daarvoor gebruikt, luidt: *"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 bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht 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"*.

In de huidige situatie besluiten de lagere regelgevers waarschijnlijk net zoals de gemeente Amsterdam tot het gedogen van de illegale woonbootsituaties. Mocht echter door een derde een verzoek om handhaving worden ingediend, dan zal het verzoek om handhaving door het bestuursorgaan worden afgewezen, waarna de zaak in beroep bij de bestuursrechter terecht zal komen.⁶⁷ Op voorhand is het onzeker hoe het oordeel van de bestuursrechter zal komen te luiden. Dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat, staat buiten kijf. Hoe de diverse wet- en regelgeving in de toekomst zal luiden, is op dit moment immers niet met zekerheid te zeggen. Zolang die zekerheid er niet is, kan niet gesproken worden van een concreet zicht op een legale situatie. Dan rest alleen nog de andere door de Afdeling geformuleerde optie om af te mogen zien van handhaving: indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, mag door het bestuursorgaan van handhavend optreden in een concrete situatie worden afgezien. Dit is de toets die de bestuursrechter in een geval van een aan hem voorgelegd geschil zal aanleggen. De bestuursrechter zal zich een onafhankelijk oordeel vormen. Hoe zijn oordeel hieromtrent zal luiden, dient te worden afgewacht. Ook dit zorgt voor een onzekere rechtspositie van de woonbooteigenaar. Een rechter kan immers ook een voor de woonbooteigenaar onwelgevallige beslissing nemen indien dat meer recht doet aan de zaak.

⁶⁶ ABRvS 7 juli 2004, nr. 200306199/1.

⁶⁷ Uiteraard na de daartoe vereiste bezwaarprocedure te hebben doorlopen.

5.6 Gevolgen jurisprudentie voor bestemmingsplannen

Dat de jurisprudentie van de Afdeling ook gevolgen heeft voor de inhoud van bestemmingsplannen blijkt direct uit een zeer recente uitspraak van de Afdeling op 11 juni 2014. In deze zaak heeft de Afdeling zich uitgesproken in een beroepszaak tegen het door de deelraad van het stadsdeel Oost (van Amsterdam) vastgestelde bestemmingsplan “Cruquius”⁶⁸. De Afdeling heeft in deze zaak besloten tot vernietiging van voornoemd bestemmingsplan op twee onderdelen: de bouwhoogte van achttien meter die betrekking heeft op een gedeelte van het Zeeburgerpad en het plandeel met de bestemming ‘water’ dat ten zuiden van dit deel van het Zeeburgerpad is gelegen. De (gemeente)raad wordt opgedragen om met inachtneming van de uitspraak voor de vernietigde onderdelen een nieuw plan vast te stellen. Verder heeft de Afdeling een voorlopige voorziening getroffen om te voorkomen dat onomkeerbare gevolgen zullen intreden voordat een nieuw plan is vastgesteld. Tot zover is deze uitspraak redelijk standaard. De grondslag voor de vernietiging is de gebrekkige motivering van het besluit. Het plandeel met de bestemming ‘water’ is vernietigd omdat de deelraad is afgeweken van eigen beleidsregels zonder dit deugdelijk te motiveren. Ten tijde van de totstandkoming van het bestemmingsplan gold namelijk nog het in de beleidsnota “Woonbotenbeleid stadsdeel Zeeburg 2003” vastgelegde beleid, dat onder meer inhield dat woonboten – alsmede de toegestane soorten en maten – in de bestemmingsplannen van het stadsdeel zouden worden opgenomen. De Afdeling besluit vervolgens een extra aanwijzing, in de zin van artikel 8:72, vierde lid, Awb, te geven.⁶⁹ De Afdeling overweegt dat de raad bij het vaststellen van een nieuw plan de uitspraken van de Afdeling van 7 mei 2014 en 16 april 2014 dient te betrekken.⁷⁰

De Afdeling laat in haar uitspraak van 11 juni 2014 in het midden of de maximaal toegestane maten voor de woonboten in het nieuwe bestemmingsplan(deel) dienen te worden opgenomen. Naast de verwijzing naar de hiervoor in paragraaf 3.2 behandelde uitspraak verwijst de Afdeling ook naar haar uitspraak van 7 mei 2014. In haar uitspraak van 7 mei 2014 oordeelt de Afdeling over de toelaatbaarheid van een bestemmingsplan. In dit plan was – voor zover hier relevant – een reeds in het plangebied gelegen woonschip planologisch mogelijk gemaakt door middel van het opnemen van de aanduiding “ligplaats”. Volgens de

⁶⁸ ABRvS 11 juni 2014, zaaknr. 201305649/1/R1

⁶⁹ Zie r.o. 12; artikel 8:72 lid 4 Awb – voor zover hier van belang – luidt: “De bestuursrechter kan (...) het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van zijn aanwijzingen. Daarbij kan hij: a. (...) b. het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van het nieuwe besluit of het verrichten van de andere handeling.

⁷⁰ ABRvS 7 mei 2014, zaaknr. 201307077/1/R1 en ABRvS 16 april 2014, zaaknr. 201306684/1/A1

appellanten ontbrak in het plan een koppeling van die aanduiding met het op die plek aanwezige woonschip zodat het plan er niet aan in de weg kon staan dat op die plek een groter object zou worden geplaatst. Bij appellanten bestond de vrees dat indien het woonschip zou worden vervangen een “onaanvaardbare inbreuk kan worden gemaakt op het beschermenswaardige aanzicht van het gebied”. De Afdeling acht die vrees gegrond en overweegt hiertoe het volgende: *“Het plan maakt een permanente ligplaats mogelijk, zodat gebouwen en bouwwerken niet uitgesloten zijn. Een vaartuig kan immers ook een bouwwerk zijn. De Afdeling stelt (...) vast dat in het plan voor de bestemming “Water” bouwregels zijn opgenomen voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde. Hierin is alleen een maximale hoogte en niet een maximale lengte en breedte bepaald. Voorts maakt het plan gebouwen mogelijk op de gronden met de aanduiding “ligplaats” in de vorm van permanent afgemeerde vaartuigen met een voor mensen toegankelijke opbouw, maar ontbreken daarvoor de bouwregels in het plan. Als gevolg hiervan zijn de bouwmogelijkheden voor gebouwen in de vorm van vaartuigen op grond van het plan onbegrensd”*. Verder overweegt de Afdeling: *“Ook indien alleen een vaartuig, niet zijnde een bouwwerk, in het plan wordt toegestaan, dient de raad daarvoor, gelet op het beschermenswaardig gebied waarin het vaartuig ligt, de maximale afmetingen in het plan op te nemen.”* De Afdeling is dus van oordeel dat de maximale maatvoering voor gebouwen en andere bouwwerken in het bestemmingsplan dient te worden opgenomen. Tevens dient naar het oordeel van de Afdeling – indien sprake is van een beschermd natuurgebied – ook de maximale maatvoering ten behoeve van een eventueel door het plan toegestaan vaartuig te worden opgenomen.

Uit het feit dat de Afdeling in haar uitspraak van 11 juni 2014 specifiek naar haar eerdere uitspraken heeft verwezen, kan worden vastgesteld dat in het bestemmingsplan de maximale maatvoering van woonboten, zijnde bouwwerken, zal dienen te worden opgenomen. Immers indien in het bestemmingsplan geen bouwregels voor – als bouwwerk aan te merken – woonboten worden opgenomen, dan gelden bij de toets voor een omgevingsvergunning geen maximale bouwhoogte en geen lengte- en breedtebeperkingen. Dit zou al gauw strijd kunnen opleveren met een goede ruimtelijke ordening en vormt wederom vanuit het oogpunt van rechtszekerheid een ongewenste situatie.

5.7 Wet geluidhinder

Ook heeft de recente jurisprudentie van de Afdeling gevolgen voor toepassing van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh). De Wgh bepaalt dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan

de maximale waarden in acht moeten worden genomen ter zake van de geluidsbelasting van de gevel van woningen, de gevel van andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen. Door de uitspraken van de Afdeling lijken woonboten thans onder twee categorieën van de Wgh te kunnen worden geschaard. Er bestaat geen twijfel dat de ligplaats geldt als geluidsgevoelig terrein. Artikel 1.2, lid 3 onder b, van het Besluit Geluidhinder omschrijft immers dat als geluidsgevoelig terrein wordt aangewezen: “een ligplaats in het water, bestemd om door een woonschip te worden ingenomen”. De begrippen “woonschip” en “bestemd” worden in de Wgh niet nader gedefinieerd. Echter uit de uitspraken van de Afdeling valt af te leiden dat de woonboot ook als woning kan doorgaan. De Wgh geeft in artikel 1 de volgende definitie van het begrip woning: “gebouw of gedeelte van een gebouw waar bewoning is toegestaan op grond van het bestemmingsplan (...)”. Ingevolge artikel 1, eerste lid, sub c, van de Woningwet is een gebouw: “Elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt”. Aangezien een woonboot een bouwwerk is dat een voor mensen toegankelijke overdekte, geheel met wanden omsloten, ruimte vormt, is een woonboot aan te merken als een gebouw. Als bewoning van het gebouw (woonboot) op grond van het bestemmingsplan is toegestaan, dan voldoet de woonboot dus aan de definitie van woning als bedoeld in de Wgh. De bedoeling van de wetgever is nimmer geweest om een woonboot als woning aan te merken. Maar de bedoeling van de wetgever acht de Afdeling niet van doorslaggevend belang. De wetgever zal dus ook hiervoor met een oplossing moeten komen.

5.8 Discrepancie jurisprudentie Afdeling en de Hoge Raad

De Hoge Raad heeft zich in zijn arrest van 15 januari 2010 op het standpunt gesteld dat alles wat drijft, als roerend dient te worden aangemerkt.⁷¹ In deze (WOZ)zaak werd een aan afmeerbeugels en meerpalen afgemeerde woonark door de HR als roerend aangemerkt. Na vaststelling dat de woonark een schip in de zin van artikel 8:1 van het BW is, stelt de HR vast dat een woonboot aan meerpalen doorgaans niet duurzaam met de grond is verbonden en roerend is. In zijn arrest van 9 maart 2012 heeft de Hoge Raad dit standpunt herhaald ten aanzien van de waterwoning.⁷² Uit (civiel) oogpunt zijn waterwoningen en woonboten – vanwege het gebrek aan een duurzame verbinding met de grond – schepen en roerend.

Het standpunt van de Hoge Raad en de Afdeling lopen op dit punt dus uiteen. De Afdeling stelt zich immers op het standpunt dat een constructie van een woonboot aan meerpalen, en nu

⁷¹ HR 15 januari 2010, LJN BK9136.

⁷² HR 9 maart 2012, nr. 11/01761, *BNB* 2012/155, m.nt. J.C. van Straaten.

ook een constructie die slechts bedoeld is om plaatselijk als woning te functioneren, wel verbonden is met de grond en dus plaatsgebonden is en daarmee een bouwwerk is in de zin van de Woningwet. Er is dus geen uniformiteit in de uitleg van het “duurzaam verbonden zijn met de grond” door de hoogste rechterlijke colleges. Deze discrepantie is sinds de uitspraak van de Afdeling van april 2014 iets kleiner geworden omdat de Afdeling niet de verbinding met de grond maar de bewoning doorslaggevend acht.⁷³ Op zich is het verschil in uitleg door de hoogste rechters niet erg omdat sprake is van twee verschillende rechtsgebieden waarbij de Hoge Raad als hoogste fiscale rechter zich buigt over de fiscale status van een object en de Afdeling oordeelt over de bestuursrechtelijke status van een object. Het verschil in uitleg zorgt daarentegen wel voor onduidelijkheid in de praktijk, bijvoorbeeld omdat een bouwwerk toch gauw als onroerend wordt beschouwd.

⁷³ Ik laat dit onderwerp verder onbesproken.

6. Mogelijke oplossingen om de impasse te doorbreken

Uit hetgeen hiervoor is besproken volgt dat de ontstane situatie met betrekking tot de status van woonboten zo snel mogelijk dient te worden opgelost. Uit de uitspraken van de Afdeling blijkt dat de wetgever maatregelen zal moeten treffen. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de vraag met welke maatregelen kan worden bewerkstelligd dat de huidige impasse in de regelgeving wordt doorbroken.

6.1 Woonboten uitzonderen van de landelijke bouwregelgeving

6.1.1 Woonboten blijven woonboten

Zoals eerder aan de orde is gekomen, heeft de wetgever niet beoogd woonboten onder de werking van de Woningwet en het Bouwbesluit te laten vallen.⁷⁴ Dat de wetgever een en ander in de toelichting op het Bouwbesluit heeft vermeld, acht de Afdeling niet beslissend voor de vraag of een woonboot een bouwwerk is. Hieruit valt af te leiden dat indien de wetgever expliciet in een wettelijke regeling zou bepalen dat woonboten geen bouwwerken zijn, deze niet onder de landelijke bouwregelgeving vallen zodat de lokale regelingen, zoals die tot de recente jurisprudentie van de Afdeling werden toegepast, hun gelding kunnen blijven behouden. Deze oplossing wordt door de landelijke woonbootorganisatie en diverse woonbootadvocaten het meest wenselijk geacht.⁷⁵

6.1.2 Voor – en nadelen

Deze maatregel zou de door de Afdeling gecreëerde situatie op redelijk eenvoudige wijze oplossen. Een groot voordeel is dat de huidige regelingen gewoon kunnen worden toegepast. Dit zijn regelingen die speciaal zijn geschreven voor woonboten en soms ook zijn geschreven met het oog op de locatie waar deze woonboten ligplaats innemen. Woonboten hoeven dan niet aan alle technische voorschriften van het Bouwbesluit te voldoen.

Een nadeel zou kunnen zijn dat er niet omgevingsvergunning vrij kan worden gebouwd. Op woonboten vinden veelvuldig kleine verbouwingen, zoals het aanbrenge van zonnepanelen, plaats. Hiervoor zal weer een (verbouwings)vergunning moeten worden aangevraagd. Aan de andere kant kan daardoor juist worden voorkomen dat willekeurig wordt verbouwd en excessen voorkomen. Verder zal het huidige onderscheid tussen waterwoningen en

⁷⁴ Zie paragraaf 5.2.1.

⁷⁵ Goudriaan e.a. 2014, p. 58.

woonboten blijven bestaan. Dit is niet wenselijk omdat bepaalde typen woonboten, woonarken, zich in veel gevallen in weinig tot niets onderscheiden van waterwoningen. In beide gevallen gaat het immers om drijvende bewoonde objecten die niet zelfstandig kunnen varen en er praktisch hetzelfde uitzien. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid is niet goed verdedigbaar waarom waterwoningen wel als bouwwerk worden gezien en daarbij gelijkgesteld aan een woning op de wal en woonarken waarvan het casco wellicht meer rechthoekig dan vierkant is, door zouden moeten gaan als woonboot en van de omgevingsvergunningplicht en de eisen van het Bouwbesluit zijn uitgezonderd.

6.2 Aanpassen bouwregelgeving

Door het aanpassen van de Wabo, Ww, Wro, het Bouwbesluit en aanverwante regelingen kunnen deze regelingen geschikt worden gemaakt voor woonboten. Hieronder zullen de verschillende opties die daarvoor zijn worden besproken.

6.2.1 Toepasselijke bouwregels maken voor woonboten

Door ervoor te kiezen om woonboten in zijn geheel onder de landelijke bouwregelgeving te brengen, dienen diverse landelijke regelingen te worden aangepast. Het Bouwbesluit zou moeten worden aangepast of er zou een aparte bijlage voor woonboten bij het Bouwbesluit kunnen worden gevoegd waardoor alle woonboten aan de daarin gestelde minimumeisen kunnen voldoen⁷⁶. Er zou in wetgeving een algemene landelijke definitie voor woonschip en/of bouwwerk kunnen worden opgenomen zodat hierover minder discussie mogelijk is en varende woonschepen van de regelingen kunnen worden uitgezonderd. Verder zou ook overgangsrecht dienen te worden opgenomen voor alle reeds aanwezige woonboten die beschikken over een legale (op grond van de lokale regeling verkregen) status. Ook zullen de bestemmingsplannen moeten worden aangepast zodat de maatvoering van woonboten daarin kan worden opgenomen.

6.2.2 Onderzoek IBR

In het kader van de toekomstige Omgevingswet heeft het Instituut voor Bouwrecht (hierna: IBR) (een in mijn ogen zeer beknopt) onderzoek gedaan naar een werkbare en consistente wettelijke afbakening van al dan niet onder de omgevingsvergunning vallende drijvende

⁷⁶ Voor woonwagens is dit op vergelijkbare wijze geregeld.

objecten.⁷⁷ De gemeente Amsterdam schaarst zich achter een van de in rapport voorgestelde oplossingen.⁷⁸ Kort gezegd behelst deze oplossing het vaststellen van regelgeving waarmee:

- Alle bestaande drijvende objecten in stand kunnen worden gehouden zonder omgevingsvergunning en zonder te voldoen aan de eisen in het Bouwbesluit;
- alle drijvende objecten die van origine boten zijn, maar in de loop van de tijd een andere functie hebben gekregen, niet te beschouwen als bouwwerken;
- Voor nieuw te bouwen waterwoningen, woonarken en scharken te voorzien in een toepasbare afdeling in het Bouwbesluit.

6.2.3. Voor- en nadelen

Meer eenheid in regelgeving

Thans is de regelgeving met betrekking tot woonboten zeer versnipperd. In alle gemeenten, en soms binnen een gemeente zelf, gelden andere regels en definities. Het komt de uniformiteit ten goede om centraal regels te stellen waaraan alle woonboten moeten voldoen. Daarnaast gelden thans weinig tot geen veiligheidseisen ten aanzien van woonboten. Het stellen van (hogere) veiligheidseisen, zowel qua constructie als brandveiligheid, zal zorgen voor een veiligere leefomgeving.

Geen onderscheid in woonvormen op het water

Een in mijn ogen zeer groot voordeel aan het onderbrengen van woonboten in de landelijke bouwregelgeving is dat geen onderscheid meer wordt gemaakt in drijvende woonvormen en woonvormen op het land en drijvende woonvormen onderling. Sinds het bestaan van de waterwoning, wordt deze gelijkgesteld aan een woning op de wal terwijl de moderne woonark zich haast in niets van de waterwoning onderscheidt. In beide gevallen is sprake van een woonfunctie en moet worden voldaan aan eisen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving. Of die eisen nou worden gesteld in het Bouwbesluit of andere regeling, maakt geen verschil en zou eenduidig moeten worden geregeld. Ook woonwagens, waaraan woonboten jarenlang gelijk zijn gesteld, zijn onder de werking van het Bouwbesluit gebracht. Niet valt in te zien waarom woonschepen een uitzonderingspositie op dit punt zouden moeten houden.

⁷⁷ Naar een werkbaar en consistente afbakening van drijvende objecten, rapport IBR van 16 september 2013 (ongepubliceerd).

⁷⁸ Brief B&W d.d. 2 juni 2014 "Hiaat in wetgeving voor woonboten (niet kunnen verlenen van vergunningen)", kenmerk 2014-1008, www.amsterdam.nl/woonboten.

Minder ruimte voor discussie

Naast het voorgaande is een voordeel van het wettelijk vastleggen van woonbootregelgeving dat de ruimte voor discussie hieromtrent wordt ingeperkt. Dit zal – als het goed is – zorgen voor minder juridische procedures. Bovendien is men minder overgeleverd aan (rechtsvormende) jurisprudentie.

Eén-loketgedachte

Vanaf de inwerkingtreding van de Wabo is de één-loket-gedachte vorm gegeven door middel van het OLO. Het integreren van diverse toestemmingen tot één omgevingsvergunning zorgt voor lastenverlichting en betere afstemming tussen bestuursorganen. Het OLO zou het voor woonbooteigenaren, althans vergunningaanvragers, een stuk makkelijker en overzichtelijker maken. Thans hebben zij met meerdere bestuursorganen te maken omdat naast een vergunning voor de woonboot vaak ook andere vergunningen en/of ontheffingen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het bouwen (slaan) van afmeerpalen of een toegangsvoorziening) en/of een omgevingsvergunning om te mogen afwijken van het bestemmingsplan en daarnaast een watervergunning op grond van de Keur. Nu de watervergunning ook in de toekomstige Omgevingswet zal worden ondergebracht, waarin tevens de watervergunning zal worden geïntegreerd, is het voor de vergunningaanvrager een stuk makkelijker en overzichtelijker om via het OLO één omgevingsvergunning voor de woonboot aan te vragen.⁷⁹

Verzet

Jarenlang is de regelgeving ten aanzien van woonboten decentraal geregeld. De wetgever heeft woonboten nooit onder de werking van de Woningwet willen brengen. Door dat nu wel te doen, zou dit op verzet kunnen stuiten.

Minder maatwerk mogelijk in een landelijke regeling

De lokale regelingen zijn speciaal vastgelegd met het oog op de lokale omgeving. Een uniforme landelijke regeling houdt geen rekening met lokale situaties. Dit betekent dat alles, voor zover dit ziet op een goede ruimtelijke ordening, in bestemmingsplannen zal moeten worden geregeld en alle bestemmingsplannen hierop zullen moeten worden aangepast. Dit is veel werk maar niet onoverkomelijk zolang kan worden volstaan met voorschriften die zien op een goede ruimtelijke ordening.

⁷⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, 2.

Absolute weigeringsgronden

In tegenstelling tot de Wabo kan het voorkomen dat in de lokale woonbotenverordeningen geen absolute weigeringsgronden zijn opgenomen. Een voorbeeld van zo'n verordening is de VOB in Amsterdam. Een VOB-vergunning kán worden geweigerd indien er sprake is van een weigeringsgrond maar de VOB verplicht hier niet toe. Dit vormt een groot verschil met de omgevingsvergunning die moet worden geweigerd indien een van de weigeringsgronden zich voordoet. De beslissingsvrijheid van het bevoegd gezag wordt hiermee ingeperkt. Daarnaast kan een vergunning op grond van de VOB ook geweigerd worden in het belang van algemene veiligheid, milieu of de vlotte en veilige doorvaart. Deze speciaal op de ligplaats toegesneden weigeringsgronden zullen – voor zover dit mogelijk is – ook op de een of andere manier hun plaats moeten krijgen in het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan kunnen alleen voorschriften worden gegeven ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voor zover de weigeringsgronden daar niet op zien, zullen de belangen op een andere wijze moeten worden beschermd. Dit kan bijvoorbeeld door het naast de omgevingsvergunning verplicht stellen van een ligplaatsvergunning.

6.3 Drijvende objecten uitzonderen van de vergunningplicht

6.3.1 Alle drijvende objecten uitzonderen van de vergunningplicht

In het rapport van het IBR wordt nog een andere oplossing voor de problematiek genoemd, namelijk het vaststellen van een wettelijke regeling die álle drijvende objecten van de omgevingsvergunningplicht uitzondert. Dit zou erop neer komen dat ook waterwoningen van de omgevingsvergunningplicht worden uitgezonderd.

6.3.2 Alleen woonboten uitzonderen van de omgevingsvergunningplicht

Dan bestaat er nog de optie om alleen woonboten (in het Bor) aan te wijzen als categorie bouwwerken waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat woonboten, hoewel zij bouwwerken zijn, niet over een omgevingsvergunning hoeven te beschikken.

Lagere regelingen die bouwwerken uitsluiten van de regeling zouden dan moeten worden aangepast zodat die regelingen ook gelden ten aanzien van woonboten die bouwwerken in de zin van de Wabo en de Ww zijn. Een voorbeeld van een dergelijke regeling die aanpassing op dat punt zou behoeven, is de Amsterdamse VOB. Door het verwijderen van de toevoeging in

de definitie van woonboot: “niet zijnde een object dat valt onder de Woningwet”, zou dat doel kunnen worden bereikt.⁸⁰

6.3.3 Voor- en nadelen

Wat voor het uitzonderen van alle drijvende objecten zou pleiten is dat geen onderscheid tussen drijvende woonvormen wordt gemaakt. Er zou een eenvoudige definitie kunnen worden gehanteerd. Bestaande regels, speciaal voor woonboten vastgesteld, kunnen blijven worden toegepast en er hoeven geen specifieke eisen worden toegevoegd aan het Bouwbesluit.

Aan de andere kant is het juist niet wenselijk om geen onderscheid in drijvende objecten te maken. Enerzijds omdat een waterwoning (en veelal ook een woonark) zich niet onderscheidt van een woning op de wal en voor nieuw te bouwen waterwoningen niet de eisen van een normale woning op het land zouden moeten gelden en anderzijds omdat andersoortige drijvende – niet bewoonde – objecten die voorheen als bouwwerk werden beschouwd geen bouwrechtelijke status meer zouden hebben. Met deze oplossing zou dus een nieuw probleem worden gecreëerd waar weer een oplossing voor moet worden bedacht.

Het als omgevingsvergunningvrij bestempelen van alleen woonboten lijkt weer een relatief eenvoudige oplossing. De huidige regelingen die speciaal zijn geschreven voor woonboten kunnen worden blijven toegepast en alleen het Bor heeft aanpassingen.

Echter zoals reeds in paragraaf 6.1.2 is overwogen, geldt bij het voornoemde ook hier weer dat het onderscheid tussen waterwoningen en woonboten zou blijven bestaan en is het uit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet goed verdedigbaar waarom waterwoningen wel als bouwwerk worden gezien en woonboten, in elk geval de woonarken, die qua uiterlijk vaak veel weg hebben van een waterwoning, van de omgevingsvergunningplicht en de eisen van het Bouwbesluit zijn uitgezonderd.

⁸⁰ Art. 2.2.1, aanhef en onder a, VOB.

7. Conclusie

Sinds jaar en dag vormen woonboten een vreemde eend in de bijt in de landelijke bouwregelgeving. Daar waar de wetgever zich altijd op het standpunt heeft gesteld dat een woonboot geen bouwwerk kan zijn, heeft de Afdeling geoordeeld dat een woonboot, gezien zijn plaatsgebonden karakter, wel degelijk een bouwwerk is. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de uitspraken van de Afdeling hebben gezorgd voor een juridische impasse ten aanzien van de woonbootregelgeving die alleen door inspanningen van de wetgever kan worden opgelost.

Van alle besproken oplossingen in hoofdstuk 6 geldt dat zij een einde maken aan die juridische impasse. Elke oplossing zal een einde maken aan de huidige illegale situatie waarin woonboten zich bevinden. Doordat de illegale situatie – in elk geval voor wat betreft de ‘legale’ woonboten ⁸¹ – wordt opgeheven, zal de onzekerheid met betrekking tot de rechtpositie van woonbooteigenaren worden weggenomen.

Hoewel sommige oplossingen redelijk eenvoudig te realiseren zijn, zou het onderscheid tussen drijvende woonvormen en woonvormen op het land enerzijds en drijvende woonvormen onderling anderzijds blijven bestaan terwijl die rechtsongelijkheid niet goed valt te verdedigen. Het verdient daarom de voorkeur dat de wetgever de door de hoogste bestuursrechter ingezette lijn volgt en dat woonboten onder de werking van de landelijke bouwregelgeving worden gebracht door de wet- en regelgeving geschikt te maken voor woonboten. Naast het feit dat eenheid in regelgeving, veiligheid en overzichtelijkheid wordt gecreëerd, wordt eindelijk het onderscheid tussen voornoemde woonvormen weggenomen en rechtsgelijkheid gecreëerd.

Dat het deze kant ook op zal gaan blijkt uit de beantwoording van de Minister op de Kamervragen die zijn gesteld. ⁸² De Minister heeft daarin aangegeven dat zal worden bekeken op welke wijze de wet- en regelgeving voor woonboten en andere drijvende objecten dient te worden aangepast. Op dit moment vinden daartoe overleggen plaats zodat uiterlijk eind 2014 een voorstel tot wetswijziging aan de Tweede Kamer kan worden gestuurd.

⁸¹ D.w.z. die woonboten waarvoor een vergunning is afgegeven en die behoren tot het legale woonbotenbestand.

⁸² Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2.

8. Bronnen

Boeve e.a. 2013

M.N. Boeve, F.A.G. Groothuijse, J.M.P. Janssen, V.M.Y. van 't Lam, S.T. Ramnewash-Oemrawsingh, L. Smorenburg-van Middelkoop en R. Uylenburg, *Omgevingsrecht*, Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing 2013.

A.R.G. van Dijk-Barkmeijer e.a. 2007

A.R.G. van Dijk-Barkmeijer, Z.H. Duijnsteer-van Imhoff, J.J. Verbeek & A.W. Schep, Waterwoningen in IJburg: tussen wal en schip. Enkele privaatrechtelijke, fiscale en ruimtelijk bestuursrechtelijke aspecten van wonen op het water, *BR 2007*.

Goudriaan 2009

C.G.P. Goudriaan, "Wonen op het water: roerend of onroerend?", *WR-Tijdschrift voor huurrecht*, 2009/106.

Goudriaan 2010

C.G.P. Goudriaan, "Afdeling bestuursrechtspraak: woonboot aan meerpalen is bouwwerk", *Woonboot Magazine*, december 2010.

Goudriaan e.a. 2014

C.G.P. Goudriaan e.a., 'Besluiteloosheid rond het bouwbesluit – Bouwbesluit 2012 van toepassing op woonboten?', *Praktijk Omgevingsrecht*, 2014, nummer 2.

Kamerstukken II, 1989/90, 21 437, nr. 3.

Kamerstukken II, 1996/97, 25 333, nr. 3.

Kamerstukken II, 2006/07, 30 811, nr. 3.

Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 2.

Naar een werkbare en consistente afbakening van drijvende objecten, rapport IBR van 16 september 2013 (ongepubliceerd).

Nota van Toelichting op het Bouwbesluit 2012 d.d. 27 april 2011 p. 15 en 16.

Woonboot wordt bouwwerk, Rapport Gemeentelijke Ombudsman d.d. 13 december 2012, RAI 122196, www.gemeentelijkeombudsman.nl.

Brief “Regelgeving woonboten” van 29 april 2013, kenmerk WN 13.083702, www.gemeentelijkeombudsman.nl.

Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 juni 2013, in antwoord op de brief van wethouder Gehrels van 29 april 2013, kenmerk 2013-0000334627 (ongepubliceerd).

Brief B&W d.d. 2 juni 2014 “Hiaat in wetgeving voor woonboten (niet kunnen verlenen van vergunningen)”, kenmerk 2014-1008, www.amsterdam.nl/woonboten.

Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst van 24 juni 2014, in antwoord op schriftelijke vragen 2014Z10269