

Betreft: zienswijze op de wijziging van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht alsmede de Wet ruimtelijke ordening in verband met de definiëring van het begrip bouwwerk

Van: Landelijke Woonboten Organisatie

Inleiding

De Landelijke Woonboten Organisatie (LWO) is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken verzocht expertise te leveren ten aanzien voornoemde wetswijzigingen. De LWO is verheugd over het feit dat een overgangsregeling is opgenomen, maar constateert een aantal manco's en discrepanties.

Deze zienswijze behelst een algemeen deel in hoofdstuk 1, een specifiek deel in hoofdstuk 2 en een conclusie met aanbevelingen in hoofdstuk 3.

1. Algemeen

In de Memorie van Toelichting wordt een woonboot gelijk gesteld met 'drijvende restaurants, botenhuizen en Marina's'. De wetgever heeft met deze gelijkstelling uit het oog verloren dat woonschepen juist vanwege hun onvergelykbaarheid met voor mensen toegankelijke drijvende bouwwerken een eigen regime hadden en hun rechtsbescherming vonden in de Wet op de Woonwagens en Woonschepen. De drijvende recreatiebungalow, het botenhuis en al het drijvende waarop niet wordt gewoond, was altijd al bouwvergunning plichtig¹, tegenwoordig omgevingvergunningplichtig. Dienaangaande is onbegrijpelijk waar de wetgever zich druk over maakt.

Ontegenzeggelijk is het verschil tussen een deel van de populatie woonschepen en 'gewone' woningen steeds meer komen te vervallen. Het is echter maar zeer de vraag of met het opnemen van een definitie voor het begrip duidelijkheid wordt verschaft. De LWO is daar namelijk niet van overtuigd.

Tot het tot stand brengen van een nieuwe regeling wordt alleen besloten, indien de noodzaak is komen vast te staan. De LWO is het met de wetgever eens dat een nieuwe regeling noodzakelijk is, maar om andere redenen. Gezien de diversiteit aan uitspraken moet er een duidelijk, onweerlegbaar onderscheid gemaakt gaan worden tussen woningen in het water en varende woningen in het water. Of tussen het bouwwerk zijnde een gebouw in het water en waarin wordt gewoond, bedoeld en bestemd om ter plaatse te functioneren en de schepen waarop wordt gewoond en waarvan de eigenaar/bewoner de bedoeling heeft om er nog mee te kunnen varen (verder: varende woonschepen).

De LWO kan zich vinden in bouwregels voor het bouwwerk zijnde een gebouw in het water en waarin wordt gewoond. Uiteraard zal, mede vanuit het oogpunt van minder regeldruk, zorgvuldig moeten worden onderzocht welke regels van het Bouwbesluit 2012 wel en niet van toepassing zijn. Daarentegen behoren varende woonschepen helemaal buiten de bouwregelingen te blijven.

De noodzakelijkheid voor de totstandkoming van een nieuwe regel betreft de verplichte opname in bestemmingsplannen. De wetgever stelt dat de bouwwerken dienen te worden opgenomen in bestemmingsplannen. In dat standpunt heeft de wetgever de LWO geheel aan zijn zijde. Zoals woonwagenstandplaatsen als bestemming 'wonen' in bestemmingsplannen staan, zo zullen ook de bouwwerken in het water moeten worden bestemd middels een bestemming 'wonen' en een bouwvlak –of meerdere- voor de bouwwerken in die bestemming.

¹ Gst. 1998-7079, 6

De LWO kan zich evenwel niet vinden in het standpunt van de wetgever dat er geen verplichting komt om ligplaatsen voor woonschepen (niet zijnde bouwwerk) op te nemen in bestemmingsplannen. Varende woonschepen, het woord zegt het al, worden gebruikt om op te wonen. Het enkele feit dat deze wél verplaatsbaar zijn en ook vaak zijn bedoeld om mee te varen, dus te verplaatsen, maakt nog niet dat deze categorie geen behoefte heeft aan ‘vastigheid’. Niet zozeer een rechthoekig omschreven recht van ligplaats, als wel de aanwijzing in het bestemmingsplan dat een bepaalde locatie bestemd is voor varende schepen, waarvan een groot deel historisch van belang is. De LWO onderschrijft de zienswijze dienaangaande van onze zusterorganisaties LVBHB en de FVEN.

Bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken, wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten:

- a. de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken;
- b. de neveneffecten van een regeling;
- c. de lasten van een regeling voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.

Uitgaande van het doel dat alles wat drijft en waarop wordt gewoond onder de vergunningplicht van de Wabo wordt gebracht en dat zonder vergunning de beginselplicht tot handhaving ontstaat, doemt al het eerste ongewenste neveneffect op. Volgens de begripsbepaling is een drijvende woning een bouwwerk in de zin van voornoemde wetten indien deze bedoeld is om langer dan een periode van drie maanden ter plaatse te functioneren.

De termijn van drie maanden spruit voort uit de veronderstelling dat aan een schip eisen kunnen worden gesteld op grond van de Wet veiligheidsregio's.

Hoewel de wetgever niet aangeeft op welke bepaling uit voornoemde wet die aannahme berust, neemt de LWO aan dat wordt bedoeld artikel 3 derde lid² Wet veiligheidsregio's. Het toepassen van deze termijn voor een heel object dan dat waarop die regel uit de Wet veiligheidsregio's betrekking heeft, brengt problemen met zich mee. Het is meer dan aannemelijk dat een binnenschip waarop wordt gewoond en dat voldoet aan de internationale normen voor de scheepvaart, vier maanden tegen de kant ligt en op vracht wacht. Volgens de ‘drie maanden’ norm is dit schip getransformeerd van een schip naar een bouwwerk dat in het water ligt. Binnenschepen die niet meer voor de vrachtvaart worden gebruikt maar wel een paar maanden per jaar varen, moeten ook voldoen aan die internationale normen. Die scheepseigenaren dreigen hierdoor te maken te krijgen met regels voor onderwerpen die elders ook al zijn geregeld. Indien twee regelingen op hetzelfde onderwerp zien, dan is hogere regelgeving leidend. De nationale normen voor de scheepvaart volgen uit internationale regelgeving. De regelgeving uit de Woningwet en Wabo aangaande het ‘bouwwerk’ zouden in dat geval onverbindend kunnen worden verklaard.

De LWO plaatst ook enkele kanttekeningen bij het voorgestelde overgangsrecht ten aanzien van welstandsbeleid. Voor reeds drijvende bouwwerken geldt dat het uiterlijk ervan niet in ernstige mate in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Vanaf het moment dat een nieuwe welstandsnota wordt vastgesteld, moet ook welstandsbeleid worden vastgelegd ten aanzien van drijvende bouwwerken. Er leeft bij de leden van de LWO de vrees dat gemeenten saneringsmogelijkheden zien door strengere welstandseisen te stellen aan drijvende bouwwerken dan aan andere bouwwerken. Dit ook in samenhang gezien met de relevante artikelen uit de

² Artikel 3 derde lid Wet veiligheidsregio's: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien, en worden regels gesteld over de basishulpverlening op die plaatsen

voorgestelde Omgevingswet, waarmee lagere overheden de mogelijkheid krijgen ‘maatwerkvoorschriften’ aan de omgevingsvergunning te verbinden³.

Voor wat betreft de verplichting om drijvende bouwwerken op te nemen in bestemmingsplannen, creëert de wetgever met de voorgestelde regeling een nog grotere rechtsonzekerheid dan nu al heerst. Wat schrijft de wetgever in de Memorie van Toelichting:

‘Gemeenten zullen in hun bestemmingsplannen de plaatsen in het water voor drijvende bouwwerken (in principe de grond onder het water) moeten opnemen (positief bestemmen). Dit geldt alleen voor nieuw te plaatsen drijvende bouwwerken. Voor bestaande bouwwerken hoeft dit niet meteen, omdat die onder het overgangsrecht vallen. Bij een reguliere herziening van het bestemmingsplan moet wel worden bezien of de bouwwerken die onder het overgangsrecht vielen, positief bestemd zullen worden. Uiteraard valt het wel in de rede om dit te doen’.

Ten eerste is er geen sprake van ‘in principe’, want het gaat om de grond onder water, niet om het water zelf. Ten tweede is er geen enkele reden waarom gemeenten niet nu al bij planherzieningen verplicht zouden zijn om de bestemming wonen toe te kennen aan grond onder water met daarin een bouwvlak. Dit overgangsrecht biedt alsnog teveel ruimte aan gemeenten om onderhavige, uit dubbelzinnige rechtspraak voortkomende, regeling te ondergraven. Het overgangsrecht leidt tot een bestaande (legale) situatie en zou als zodanig bij planherziening in conserverende zin moeten worden opgenomen.

Het kan niet de bedoeling zijn van de wetgever dat gemeenten onder het mom van de open normen ‘algemeen belang’ en ‘goede ruimtelijke ordening’ op enig moment de mogelijkheid krijgen waterbewoners in een nog slechtere rechtspositie te brengen. De toelichting kan nu zo worden geïnterpreteerd dat het overgangsrecht geen enkele garantie biedt, voor het gebouw als woning noch voor het gebruik van de ondergrond als woning en evenmin voor de ligplaats van een woonschip. De ligplaats lijkt zo maar ook een tijdelijk recht te worden. Daardoor zou nu al een onevenredig zware last op de schouders van de waterbewoners worden gelegd, waarvan de consequenties niet te overzien zijn.

De vormgeving van planregels en de digitale verbeelding is genormeerd middels de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP). In onderhavige Memorie van Toelichting ontbreekt dan ook ten onrechte een verwijzing naar de zogenoemde Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP).

In de SVBP is ‘woonschepenligplaats’ als functie benoemd bij de hoofdgroep ‘water’. Dit kan ongewijzigd blijven, maar er moet wel een regel worden toegevoegd, namelijk in de bestemming ‘wonen’ de functie drijvende bouwwerken in de zin van ‘wonen – drijvende woning’.

Waterbewoners behoren van rechtswege een Wabo-vergunning te krijgen die ziet op het bouwen en gebruik van het drijvende bouwwerk. Gemeenten behoren de opdracht te krijgen het bestemmingsplan aan te passen of een paraplu-herziening vast te stellen conform de normen van de SVBP, waarbij de bestemming wonen wordt toegekend aan de ondergrond met daarin een bouwvlak voor het bouwwerk. Voor varende woonschepen behoort in de bestemming ‘water’ de functie ‘varende woonschepenligplaats’ te zijn, hiermee wordt tevens ruimtelijk gezien het onderscheid gemaakt tussen het woongebouw in het water en het varende woonschip in het water.

Met betrekking tot nieuw te bouwen bouwwerken wil de wetgever de eisen zoveel mogelijk gelijk trekken met die van bouwwerken op het land die dezelfde functie hebben. Dit voorstel kan voor locaties waar strikte beperkingen worden gesteld aan de afmetingen van een drijvende woning, grote problemen opleveren, bijvoorbeeld ten aanzien van daglichttoetreding, trappen, afmetingen en hoogte van verblijfsgebieden. Het gevolg is dat het onmogelijk wordt om vervangende nieuwbouw

³ Afdeling 4.6 Rijksregels van de Omgevingswet

te plegen, er kan immers niet worden voldaan aan het Bouwbesluit. Daarom zal zeer nauwkeurig moeten worden onderzocht of bij nieuwbouw van een drijvende woning dezelfde minimumeisen gesteld kunnen worden als voor bestaande bouw op de wal. De LWO is betrokken bij het onderzoek naar de bouwregels en de toepasbaarheid ervan ook op bestaande (binnen)schepen die worden omgebouwd naar drijvende bouwwerken. Voor een groot aantal onderdelen staat vast dat deze niet zonder meer kunnen worden geïmplementeerd. De LWO pleit er dan ook voor in het Bouwbesluit 2012 een eigen regeling op te nemen voor deze categorie en een toetsingskader voor vergunningsvrij op te nemen in de Bijlage van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In die bijlage staat immers wanneer vergunningsvrij mag worden gebouwd.

Een ander aspect is dat de verplichting vervalt een balkon of tuin te hebben, een badkamer en buitenberging. Voor projectontwikkelaars is dit uiteraard van belang om de bouwkosten te kunnen drukken. Een waterbewoner evenwel zal niet snel afstand doen van een badkamer en een berging (op het water of op de wal). Deze zijn in veel gevallen onontbeerlijk. Wel zou het bevoegd gezag er een grond in kunnen zien om een aanvraag om een vervangingsvergunning voor een grotere ark af te wijzen. Een badkamer? Is niet verplicht, dus daar heeft u uw gewenste extra slaapkamer. Een buitenberging op het water of op de wal? Is niet verplicht, dus maakt u maar een fietsenhok in uw woonark. De waterbewoner staat dan met lege handen.

De wetgever stelt dat de Wabo-vergunning ziet op het 'bouwen en gebruiken van het drijvende bouwwerk'. De LWO ziet dat anders. De Wabo-vergunning ziet op het bouwen van het drijvende bouwwerk (het woongebouw) binnen het daartoe bestemde bouwvlak (of het wordt afgebouwd afgeleverd op het bouwvlak) en gebruik van de grond voor de bestemming wonen, niet op het gebruik van de drijvende woning voor wonen. Het gebruik van het bouwwerk is reeds inbegrepen in het onderdeel bouwen van het bouwwerk.

Een schip heeft een ligplaats, een bouwwerk een bouwvlak. Een bouwwerk heeft geen ligplaats en kan die ook niet hebben. De wetgever zal dit onderscheid in gebruik van de ondergrond moeten maken. In de wet, niet alleen in de toelichting.

Daarnaast zal de wetgever een keuze moeten maken. De wetgever schrijft in de toelichting: 'Nieuw te bouwen bouwwerken, daarmee ook in de regel nieuw te bouwen drijvende bouwwerken (waaronder woonboten) hebben een omgevingsvergunning nodig voor het bouwen'.

Elk bouwwerk kwalificeren als een bouwwerk waarvoor een omgevingsvergunning vereist is, betekent onherroepelijk een enorme lastenverzwaring. De wetgever zal, voor de hand ligt het Besluit omgevingsrecht, criteria moeten formuleren die zien op het uitsluiten van de omgevingsvergunningsplicht voor een aantal soorten schepen.

De LWO begrijpt uit de toelichting bovendien dat de wetgever via de Wabo lagere regelgeving toe wil staan in de zin van een algemeen verbod met ontheffingsmogelijkheid of een vergunningstelsel. Afgezien van de vraag of daarmee niet de kern van de wet wordt aangetast, weekt zich ook hier de tweeslachtigheid in het denken van de wetgever.

Uitgangspunt is dat alle bestaande situaties een Wabo-vergunning van rechtswege krijgen. Die vergunning betreft het bouwen en ziet zo nodig op het opheffen van de strijd met het bestemmingsplan. Voor een bestaande (van rechtswege vergunde) drijvende woning die wordt vervangen, zou alleen een omgevingsvergunning bouwen vereist moeten zijn. Meer niet. De ondergrond van deze woning is immers door de vergunning van rechtswege al bestemd als bouwvlak voor 'drijvend wonen'. Het beoogde gebruik van de ondergrond met een nieuwe drijvende woning is slechts een voortzetting van het bestaande gebruik.

Een nieuwe ontheffing of vergunning moeten aanvragen in dat soort gevallen betekent een lastenverzwaring en rechtsonzekerheid voor de waterbewoners en is in feite volstrekt overbodig. Een bouwwerk heeft geen ligplaats, maar een bouwvlak.

In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat ‘het drijvende bouwwerk opnieuw geplaatst en in stand gehouden mag worden’. De LWO begrijpt uit de toelichting op het ‘plaatsen en verplaatsen van nieuwe en bestaande drijvende bouwwerken’ dat het bevoegd gezag de kaders aangeeft waaronder hergebruik van de vergunning mogelijk is. De LWO uit haar grote zorg over de flexibiliteit die de wetgever hiermee toekent aan de lagere overheid en de last die bij de waterbewoner wordt neergelegd. Hergebruik van een vergunning is voorts alleen mogelijk ‘zo lang dit op de oorspronkelijke plaats in het water, op dezelfde wijze en met dezelfde ruimtelijke uitstraling gebeurt’. De gemeente krijgt ook juridisch gezien een vrijbrief om drijvende woningen te verordonneren ergens anders te gaan liggen en voor varende woonschepen is nakoming van die regel nagenoeg onuitvoerbaar.

Permanent op een andere plaats moeten gaan wonen, betekent volgens de wetgever eveneens een nieuwe vergunningplicht, waarbij dan wel moet worden voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit 2012. De toevoeging dat ‘het de bedoeling is dat het bouwwerk dan verplaatst kan worden zonder dat er verplicht moet worden verbouwd’ kan op een aantal manieren worden uitgelegd. Mogelijk dat de wetgever doelt op de bestaande drijvende woningen met Wabo-vergunning die worden verkocht en op een andere locatie als woning gaan dienen. Te denken valt aan een waterbewoner die een grotere woning wil (en op die locatie mag hebben) en zijn bestaande drijvende woning kan verkopen. De LWO onderschrijft de noodzaak een regeling te treffen voor die zogenoemde vervangingsmarkt. Een bij overgangsrecht verkregen omgevingsvergunning ‘bouwen’ is gebonden aan het object en blijft intact, ook wanneer de drijvende woning op een andere locatie gaat functioneren. Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij artikel 1.15 van het Bouwbesluit 2012 dat dienovereenkomstig zou moeten worden aangepast.

Aanleiding voor deze wetswijzigingen is de uitspraak van de ABRvS d.d. 16 april 2014⁴ waarin de wetgever een richtinggevende uitspraak heeft gelezen. Wat daar ook van zij, de wetgever had een andere kant kunnen kiezen. De wetgever heeft er niet voor gekozen in de wet zelf op te nemen dat deze niet van toepassing is op woonschepen, woonarken en drijvende woningen in het algemeen. Want ‘de vraag speelt breder dan enkel voor woonschepen’.

De LWO heeft gemotiveerd betwist dat de vraag breder speelt. Drijvende bouwsels als de welbekende ‘Marina’s Roermond’ en niet-varende bunkerschepen vallen al veel langer onder de wet⁵ en zijn bouwwerken, omdat ze passen in de definitie van ‘bouwwerk’ die de VNG in de modelbouwverordening heeft gegeven: bedoeld om ter plaatse te functioneren. Woonschepen en woonarken zijn altijd expliciet buiten het bereik van de wet gebleven, voor zover de woonschepen en woonarken bedoeld waren voor permanente bewoning. Niet de plaatsgebondenheid, maar het gebruik kwalificeerde voor de uitsluiting van de wet- en regelgeving voor bouwwerken.

De huidige wet- en regelgeving beoogt maatschappelijk ongewenste situaties te voorkomen aangaande gezondheid, veiligheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Een groot aantal van die regels zou het wonen op een woonboot geheel onmogelijk maken. Er ontstaat dus enerzijds een probleem voor de eigenaar/bewoner van de woonboot en anderzijds een handhavingsprobleem voor het bevoegd gezag.

Het gaat de LWO nadrukkelijk niet om de regels voor álles wat drijft zoals drijvende utiliteitsbouw en Vinex-wijken, maar alleen om de regels die nu van toepassing worden op de individuele arken en schepen waarop wordt gewoond. Walbewoners, bouwbedrijven en wat al niet meer laten zich verongelijkt uit over de vermeende bevoorrechte positie van waterbewoners voor zover deze niet aan de bouwvereisten zouden hoeven voldoen. Ook de wetgever meent dat een verschil in

⁴ ABRvS 16 april 2014, 201306684/1/A1

⁵ ABRvS 17 oktober 2001, 200004512/1

‘minimumeisen’ niet valt te rechtvaardigen: ‘Enkel vanwege het feit dat ze op het water worden geprojecteerd/gebouwd, niet zouden hoeven voldoen aan dezelfde als die worden gesteld aan hetzelfde soort bouwwerken op het vaste land...met name ook de wijze waarop gebruik gemaakt wordt van het water door meer permanent bouwwerken te plaatsen in het water en gebruiken.’ In de geest van deregulering past het evenwel niet dat waterbewoners aan een veelheid aan eisen moeten gaan voldoen, terwijl het aantal regels voor walwoningen (vergunningvrij bouwen, geen welstandseisen) wordt verminderd. Ook mag niet worden vergeten dat het ‘permanente’ karakter, analoog aan de geschiedenis van woonwagengewoners, het gevolg is van voortschrijdende inzichten en nieuwe technieken voor wat betreft woonarken en niet in de laatste plaats vanwege de regeldrift van de lokale overheden voor wat betreft het aanwijzen van ligplaatsen.

De wetgever is verantwoordelijk voor het ontbreken van passende wetgeving en de lokale overheid is verantwoordelijk voor het dwingende kader waarbinnen het wonen op een water plaats vindt. De waterbewoner kan niet worden tegengeworpen dat hij niet voldoet aan niet-bestaande regels en dat hij voldoet aan bestaande regels die op enig moment worden verworpen vanwege zichtlijnen of milieu-eisen.

De wetgever stelt voorts geheel ten onrechte dat er geen verplichte opname is van woonschepen in bestemmingsplannen indien de bouwregelgeving niet van toepassing zou zijn. Die verplichting is er nooit. Het toekennen van bestemmingen aan gronden is een discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad. De rechter toetst marginaal en alleen of er strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De wetgever moet juist voorkomen dat in onderhavig wetsvacuüm gemeenten hun macht misbruiken om drijvende woningen, schepen waarop wordt gewoond, historische bedrijfsvaartuigen waarop wordt gewoond, varende erfgoed waarop wordt gewoond van hun grondgebied te verjagen. De gronden onder ‘dit soort werken’ behoort te worden bestemd naar het bestaande, feitelijke gebruik. Ongeacht of sprake is van een varende woonschip, een woonark, een drijvend hotel, bajesboot of bunkerschip.

Vooruitblikkend naar de Omgevingswet constateert de LWO dat in de Omgevingswet het criterium van drie maanden ontbreekt. Het laat zich raden wat dit in algemene zin gaat betekenen voor de beginselplicht tot handhaving indien in de wet zelf niet wordt opgenomen wat is uitgesloten van de omgevingsvergunningsplicht.

Wat de LWO ook mist in het betoog van de wetgever, is een aansluiting op Hoofdstuk 6 Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening aangaande tegemoetkoming in schade bij een bepaling of wijziging ingevolge artikel 6.1 tweede lid Wro. De tegemoetkoming in planschade heeft het slechts over vermindering van waarden van een onroerende zaak, maar ook de roerende zaak zijnde de drijvende woning/het woongebouw dat op de plaats van bestemming direct of indirect met de grond verbonden is en bedoeld is om (langer dan drie maanden) ter plaatse te functioneren, lijdt schade indien het daar niet wordt bestemd of wordt wegbestemd. Een eventuele verplaatsbaarheid doet daar niets aan af.

Tussenconclusie

De LWO kan zich vinden in toegepaste regels ingevolge de Woningwet, het Bouwbesluit 2012 en de Wabo voor bouwwerken in het water waarop wordt gewoond.

Daarbij moet worden gekeken naar het beoogde gebruik en de bedoeling van de eigenaar/bouwer/bewoner of sprake is van een woongebouw in de zin van de wet dan wel of sprake is van een naar nautische normen te kwalificeren schip, waarop wordt gewoond. Is sprake van een varende woonschip, dan behoort deze woonvorm in beginsel te worden uitgesloten van de Woningwet, het Bouwbesluit en de Wabo (middels de bijlage van het Bor). De expertgroep die zich over de regels van het Bouwbesluit buigt, zal uitsluitsel moeten geven of en in welke mate het

Bouwbesluit toepasselijk kan worden verklaard en hoe de uitsluiting in de Bijlage van het Bor vormgegeven dient te worden.

De LWO verkiest overigens voor schepen waarop wordt gewoond een wettelijk kader met basisvereisten bóven gemeentelijke verordeningen, dit om de regellast voor varende waterbewoners niet te vergroten, de kans op strijdigheid met hogere regelgeving te voorkomen en willekeur te bestrijden.

Een omgevingsvergunning ‘bouwen’ moet bovendien objectgebonden zijn en behoort intact te blijven indien de drijvende woning op een andere locatie gaat functioneren.

De LWO onderscheidt derhalve twee soorten drijvend wonen: in het bouwwerk (woongebouw) dat nergens heen gaat en op een schip dat ergens heen kan (en wil) gaan, conform de bedoeling van de eigenaar/bewoner.

Beide vormen van wonen behoren te worden bestemd in de zin van de Wro, met dien verstande dat een toepasselijke bestemming wordt gegeven aan de grond waarboven het woongebouw en het varend woonschip drijven.

De grond onder drijvende bouwwerken waarin wordt gewoond, behoort ingevolge de SVBP de bestemming ‘wonen’ te krijgen met als functie ‘drijvende woning’. De grond onder water waar een varend woonschip ligt, wordt ingevolge de SVBP bestemd onder de hoofdgroep ‘water’ met als functie ‘varende woonschepenligplaats’.

Er behoort voor waterbewoners een compensatieregeling te worden getroffen in geval van bestuursbesluiten van planologische aard.

2. Specifiek deel

Ten aanzien van het voorstel van wet heeft de LWO de volgende aandachtspunten:

2.1. De begripsbepaling van bouwwerk in de Woningwet, de Wabo en de Wro

Die termijn van drie maanden zal problemen opleveren, omdat niet duidelijk is wie in concreto bepaalt wanneer sprake is van een bouwwerk in de zin van de wet.

Hoe verstrekkend de gevolgen nu al zijn van de huidige wetgeving moge blijken uit de rechtspraak over de Wabo-vergunningplicht voor een plantenbak aan een schutting of een net dat over de tuin is gespannen. Alles blijkt te voldoen aan de definitie ‘bouwwerk’ van de modelbouwverordening, voor alles is dus een omgevingsvergunning nodig. Objecten **in** een constructie vallen niet onder het bereik van de wet. De reden daarvoor is volgens de LWO niet gelegen in de afwezigheid van grondverbondenheid (die er overigens wel is, indirect!), maar vanwege het feit dat de wetgever dan door de bodem van zijn bevoegdheid zakt. Het gaat de wetgever niet aan wat voor soort bankstel of ledikant iemand in zijn woning wil.

Voorts meent de wetgever dat die termijn van drie maanden nodig is om een onderscheid te maken met de in voorbereiding zijnde voorschriften voor brandveiligheid van ‘overige plaatsen’, ofwel niet-bouwwerken. De LWO volgt de ratio niet. Een binnenschip waarop wordt gewoond en dat korter dan drie maanden ergens ligt, hoeft niet te voldoen aan de bouwregels maar wel aan de voorschriften van brandveiligheid voor ‘overige plaatsen’?

De LWO stelt voor in de wet de begripsbepaling van een ligplaats op te nemen, zodat duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen een bouwvlak voor een drijvend bouwwerk en een ligplaats voor een varend woonschip. Hieruit volgt dat tevens een begripsbepaling van een varend woonschip wordt opgenomen.

Ten tweede merkt de LWO op dat een intensief beroep op het gezond verstand wordt gedaan voor wat betreft de interpretatie van de bouwwerken waarvoor géén omgevingsvergunning bouwen is vereist. En dat gezonde verstand komt neer op ‘het is moeilijk te beschrijven, maar als je het ziet dan weet je wat we bedoelen’.

Als geen sprake is van een bouwwerk, dan blijft de lagere overheid het bevoegd gezag voor het stellen van regels. De waterbewoner wordt dus door de Wabo gebeten of door een plaatselijke verordening met als toetsingscriteria de toelichting op de wet.

Met haar gezonde verstand en de behaalde resultaten in het verleden zegt de LWO: dit is onwenselijke regelgeving, zo niet onrechtmatige wetgeving, anders is het gegarandeerd dat vanwege de resultaten uit het verleden de waterbewoner te maken krijgen met juridische problemen in overtreffende trap.

Definieer in de wet wat een bouwwerk is, zet in het besluit (Besluit omgevingsrecht) wat vergunningsvrij mag worden gebouwd en maak op die wijze het onderscheid tussen drijvende woningen (vergunningplicht voor bouwen) en varende woonschepen (grotendeels of geheel vergunningsvrij voor bouwen).

2.2 Onderscheid bouwvlak drijvende woning en ligplaats varend woonschip in Wabo

Zoals in het algemene deel en ook hierboven is aangegeven, blijft de wetgever op twee gedachten hinken. Een drijvend bouwwerk waarin wordt gewoond heeft een bouwvlak, geen ligplaats. Een varend woonschip heeft een ligplaats, geen bouwvlak.

De LWO stelt voor die twee gedachten vorm te geven middels de volgende wijzigingen;

Onder artikel 2.2 eerste lid:

- a. een drijvend bouwwerk bestemd tot of bedoeld als woning op een bouwvlak te plaatsen
- b. een ligplaats in te nemen met een schip waarop wordt gewoond (varend woonschip)

Voorts zou onder artikel 2.24A een ten derde behoren te worden toegevoegd, zijnde:

3. Een drijvend bouwwerk bestemd tot of bedoeld als woning waarvoor een omgevingsvergunning is verleend, kan worden geplaatst op een andere locatie met behoud van die vergunning voor het onderdeel bouwen.

3. Aanpassing Besluit omgevingsrecht (Bor)

De Bijlage van het Besluit omgevingsrecht is bij uitstek geschikt voor de regeling van de uitsluiting van het varende woonschip. De wetgever heeft dit over het hoofd gezien.

Artikel 1 lid 1 van Bijlage II wordt uitgebreid met de definitie van drijvende woning en varend woonschip. In de bijlage wordt voorts het toetsingskader opgenomen ten einde een varend woonschip (grotendeels) uit te sluiten van de omgevingsvergunningplicht ‘bouwen’. Dat toetsingskader zal worden ingevuld aan de hand van het Bouwbesluit 2012.

4. Aanpassing Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SVBP)

De SVBP kent nu wel de functie ‘woonschepenligplaats’ binnen de hoofdgroep ‘water’. De bestemming ‘water’ met als functie ‘ligplaats’ is een ontoereikend voorschrift voor bouwwerken/woongebouwen in het water en past niet in de systematiek van de SVBP. De wetgever heeft dit in zekere zin zelf ook aangegeven door te verwijzen naar de manier waarop woonwagens worden bestemd. Derhalve pleit alles voor een opname van de bestemming ‘wonen’ voor drijvende bouwwerken/gebouwen waarin wordt gewoond met de functie wonen en een bouwvlak in de verbeelding. De consequentie van het omgevingsvergunningplichtig maken van de drijvende

woningen (voorheen gekwalificeerd als woonschepen), noodzaakt onweerlegbaar tot een toepasselijke bestemmingslegging binnen de bestemming 'wonen'.
Maak daarom voor drijvende woongebouwen een eigen functie binnen de hoofdgroep (bestemming) wonen en ken in de verbeelding een bouwvlak toe.

3. Conclusie

Duidelijk is dat de wetgever zich gedwongen voelt de richting uit te gaan van regelgeleid gedrag en dat dit niet de makkelijkste weg is. De belangenorganisaties van waterbewoners en advocaten gespecialiseerd in omgevingsrecht, hebben van meet af aan ervoor gepleit⁶ om in de Woningwet en de Wabo voor wat betreft bouwen op te nemen dat drijvende constructies die bedoeld zijn voor permanente bewoning, zijn uitgesloten van voornoemde wetten. Vast staat dat de wetgever niets heeft gedaan met het commentaar van de advocaten. Vast staat ook dat de inbreng van de LWO-leden die op persoonlijke titel bij de overleggen aanzaten, niet door de wetgever is gehonoreerd.

Binnen de beschikbare tijd heeft het huidige bestuur van de LWO zo goed en zo kwaad als zijn kennis reikt, een reactie geformuleerd, daarbij rekening houdend met de denkrichting van de wetgever. De LWO heeft met bovenstaande een constructieve bijdrage willen leveren aan het maken van nieuwe regelgeving die redelijkerwijs acceptabel en uitvoerbaar is.

De LWO behartigt de belangen van een zeer diverse populatie. Bindende factor is dat de leden allemaal op het water wonen. Hun belang is niet zozeer gelegen in het predikaat 'bouwwerk' voor hun drijvende woning/woongebouw, als wel dat zij een bestendige rechtspositie verkrijgen met niet alleen plichten, maar ook rechten.

Het essentiële onderscheid dat gemaakt kan worden in de diverse vormen van waterwonen, is dat een deel van de waterbewoners wil en kan varen met zijn woning en een ander deel dat niet wil en ook niet kan. Dat onderscheid wordt ten onrechte niet gemaakt in de wet.

Wat de LWO daarom voor ogen staat is een duidelijk onderscheid tussen drijvende gebouwen waarin wordt gewoond en varende woonschepen, waarvoor de rechtsbescherming in ieder geval voortvloeit uit een adequate wijze van bestemmen ingevolge de Wro en de SVBP.

Een bouwwerk is in die context een constructie van enige omvang die op de plaats van bestemming (bestemmingsplan) direct of indirect met de grond is verbonden en bedoeld (bouwer/eigenaar/bewoner) is om ter plaatse (gaan niet weg) te functioneren (wonen).

Het bouwwerk drijft 'in' een bouwvlak dat in de bestemming 'wonen' ligt.

Het varende woonschip heeft een varende woonschepenligplaats die als functie in de bestemming 'water' is opgenomen.

Alle bouwwerken waarop wordt gewoond en die voldoen aan de (internationale) normen voor de scheepvaart, die bedoeld (volgens de bouwer/eigenaar/bewoner) zijn om mee te varen, zijn en blijven schepen. Deze behoren bij wet grotendeels te worden uitgesloten van de bouw- en regelgeving door deze vergunningsvrij te benoemen in de Bijlage van het Bor.

Aan een bestemmingsplan kunnen geen eeuwigdurende rechten worden ontleend. Het is nu echter zo dat bewoners van woningen op de wal bij wet wél recht hebben op (financiële) compensatie als gevolg van planologische wijzigingen en waterbewoners helemaal niet. Dat verschil zal moeten worden opgeheven.

Tot slot wijst de LWO erop dat de waterbewoners niet tegen regels zijn, maar wel tegen regels die over hen heen walsen. Ook het bezit van een woning in het water, ongeacht hoe deze eruit ziet, moet rust en zekerheid bieden.

⁶ 'Bouwbesluit 2012 van toepassing op woonboten?' Praktijk Omgevingsrecht, SDU, editie april 2014

Een goede wet is een wet die vooruitziet, begrijpelijk is, samenhang vertoont, niet het onmogelijke verlangt en geen eenzijdig instrument is, die voorwaarden scheppend is vormgegeven, duurzaamheid betracht, hanteerbaar is en niet leidt tot een verstikkend systeem⁷.

Utrecht, 9 juni 2015

de Landelijke Woonboten Organisatie (LWO)

namens deze

M. Noordhoek, voorzitter

E.C. Koning, secretaris

⁷ W. Witteveen, De wet als kunstwerk, Amsterdam: Boom 2014