

Aan:

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

En:

Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de Vaste Commissie voor Wonen en
Rijksdienst
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
Per emailbericht
cie.wr@tweedekamer.nl

Datum: 19 augustus 2013
Inzake: Rechtsbescherming van woonbootbewoners
Uw ref: Motie Tweede Kamer 32 730 nr. 12
Onze ref: 20130004/CG/CG
E-mail: goudriaan@ungerhielkema.nl

Geachte heer, geachte leden van de commissie,

Introductie

Sinds 1975 woon ik op een woonboot, eerst in Amsterdam, vanaf begin negentiger jaren in Weesp. Sinds 1978 ben ik advocaat, in de loop der jaren gespecialiseerd in vastgoedrecht (huurrecht) en bestuursrecht. Logisch gevolg van die combinatie is dat ik gedurende mijn loopbaan vele malen rechtsbijstand heb verleend bij juridische geschillen inzake woonboten en ligplaatsen. Ik heb daarover ook gepubliceerd, onder meer in het vaktijdschrift WR tijdschrift voor huurrecht. Zie eventueel verder onze website www.ungerhielkema.nl.

Ik nam kennis van het eindrapport "*Vaste grond onder de voeten. Over de rechtspositie van waterbewoners ten aanzien van de ligplaats*"¹. Gezien mijn ervaring leek het mij zinvol door middel van de onderhavige brief een bijdrage

¹ Het onderzoek is uitgevoerd door RIGO Research en Advies BV en Grooten Advies en Management en het rapport staat op beider naam. Ik spreek korthedshalve over RIGO cs.

mr. E. Bakhuis
mr. drs A.B. van Els
mr. C.G.P. Goudriaan
mr. H.M. Hielkema
mr. G.B.J.M. Spoormans*
mr. E. Unger

mr. K. Deelen
mr. J. Groenewoud
mr. A.M. Langeloo
mr. M.I.T. Manderfeld*
mr. B. Vanatova
mr. D. de Vries
mr. E.G.M. Zachariasse

* vFAS Scheidingsbemiddelaar

CORRESPONDENTIE
Postbus 75170
1070 AD Amsterdam

KANTOORADRES
De Boelelaan 7
1083 HJ Amsterdam

T: +31(0)20 - 68 35 780
F: +31(0)20 - 68 91 098
www.ungerhielkema.nl

Stichting Beheer Derdengelden
ING 69.73.25.687

KvK-nummer: 34358214

te leveren aan de kwaliteit van beleid en mogelijke besluitvorming ten
vervolge op dit rapport. De brief is geheel op persoonlijke titel geschreven.

Inhoud van deze brief

Introductie	1
Inhoud van deze brief.....	2
Achtergrond.....	2
Onderzoek	2
Conclusies van het rapport	3
<i>Analyse rechtspositie</i>	4
Suggesties ter verbetering van de rechtspositie – algemeen	5
<i>Opmerking over de tweede suggestie</i>	6
<i>Opmerking over de derde suggestie</i>	6
<i>Opmerking over de vierde suggestie</i>	7
Samenhang bestemmingsplannen en verordeningen	8
<i>Bestemmingsplan</i>	8
<i>Samenloop verordeningen/bestemmingsplannen</i>	9
Woonboot zelf: “bouwwerk”?.....	10
“Gebruikszekerheid” ten aanzien van vergunningstelsels: beleid.....	11
“Eigendom”, huur.....	12
“Nadelen bestemmingsplan”	12
Oevergrond.....	13

Achtergrond

1. Op 26 april 2012 heeft de Tweede Kamer de regering verzocht een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de rechtsbescherming van woonbootbewoners, met name ten aanzien van de ligplaats, en mogelijkheden om deze te verbeteren. Daartoe is aan het RIGO een opdracht verstrekt die heeft geresulteerd in het genoemde rapport. Het rapport is op 21 mei 2013 door Minister Blok aan de Tweede Kamer gezonden.
2. Mijn samenvattende conclusie over dit rapport is dat het een gedegen stuk werk is met belangrijke conclusies en belangrijke voorstellen voor de verbetering van de vaak slechte rechtspositie van woonbooteigenaren. Daar zijn wel een aantal kanttekeningen bij te maken die ik in het onderstaande verwoord.

Onderzoek

3. Hoewel dat noch in de Kamervragen, noch in de onderzoeksopdracht, noch in het rapport expliciet staat, staat voor mij wel vast dat het

onderwerp van het onderzoek uitsluitend betrekking heeft op ligplaatsen voor woonboten bestemd voor permanente bewoning. Ligplaatsen voor recreatievaartuigen vallen daarbuiten.²

4. Het RIGO cs heeft een vrij uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar ligplaatsen van woonboten, en de plaatselijke regelgeving en plaatselijk beleid dat daarop van toepassing is. Bij het onderzoek zijn ± 8.000 van de ± 12.000 in Nederland aanwezige ligplaatsen betrokken; van ± 5.400 ligplaatsen was de eigenaar bekend.³ Voor vrijwel alle ligplaatsen wordt voor het gebruik van de ligplaats een periodieke vergoeding betaald aan de eigenaar ervan, via precario (gemeenten, sommige waterschappen) of huur (particuliere ligplaats-eigenaren, het Rijk, hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht). Voor ± 30% van de genoemde 5.400 ligplaatsen is een huurovereenkomst de privaatrechtelijke juridische basis voor het gebruik van de ligplaats en de betaling daarvoor.
5. Voor degenen die regelmatig met woonboten te maken hebben zijn dit niet echt schokkende resultaten, het is wel handig om veel van dit soort informatie weer eens op een rijtje te hebben. Bevestigd wordt in ieder geval de lappendeken aan regelgeving en instanties waar vele woonbootbewoners maar al te vaak tegen aangelopen zijn. Daarover hieronder meer.
6. Voorts bevat het rapport een weergave van het juridische kader voor ligplaatsen (genoemde lappendeken) en worden op een inzichtelijke wijze de belangen weergegeven van de diverse partijen die alle zijn betrokken bij een ligplaats.

Conclusies van het rapport

7. In hoofdstuk 5 worden een aantal conclusies getrokken. Daarnaast worden voorstellen geformuleerd voor de verbetering van de rechtspositie.
8. De conclusies die in het rapport worden getrokken zijn belangrijk voor woonbooteigenaren, en met de ervaring die ik heb opgedaan bij het verlenen van rechtsbijstand aan veel woonbooteigenaren en ligplaatsverhuurders kan ik die voor een groot deel onderschrijven. Relevant is vooral de conclusie inzake de lappendeken van beleid, regels, instrumenten en voorwaarden, die de meeste

² Wat verwarrend is dan ook dat de opstellers zonder verdere toelichting op p. 21 het gebruik van een boot voor recreatie-doeleinden noemen als onderdeel van het beleid voor woonboten in Aalsmeer.

³ § 2.4.

woonbootbewoners zullen herkennen. En daarnaast de ongelijkwaardige positie tussen de gebruiker van de ligplaats en de eigenaar daarvan: als gevolg van de grote vraag naar ligplaatsen en het kleine aanbod heeft de gebruiker een zwakke rechtspositie ten opzichte van de eigenaar.⁴

9. Dat laatste wordt door mijn ervaring met huurgeschillen tussen private, maar ook met publiekrechtelijke eigenaren van ligplaatsen⁵ bevestigd. Het vertaalt zich in het beleid van de banken die de laatste tijd bijzonder moeilijk doen bij verstrekking van hypotheek bij de aankoop van een woonboot op particuliere ligplaatsen of aan particuliere oevergrond. In veel van die gevallen wordt in het geheel geen hypotheek meer verstrekt. En dit heeft uiteraard rechtstreeks invloed op de economische waarde van woonboot.
10. Daarnaast valt in de conclusies van het rapport op dat door veel gemeenten de ligplaats wordt gereguleerd op basis van een gemeentelijke verordening. Voor ruim zesduizend van de 12.000 ligplaatsen is bekeken wat voor beleid de betreffende gemeente voert, en in 84% van die gevallen is sprake van een verordening. *"De overige 16% van de gemeenten heeft de ligplaatsen in het bestemmingsplan opgenomen"*, aldus het rapport. Waarschijnlijk bedoelen de opstellers hiermee dat in 16% van de gevallen gemeente naast het bestemmingsplan niet ook een verordening heeft die betrekking heeft op ligplaatsen (zie hierna punt 23 e.v.). Dat slechts 16 % van de onderzochte gemeenten de ligplaatsen in het bestemmingsplan heeft opgenomen, zoals het rapport stelt, klopt in ieder geval niet.

Analyse rechtspositie

11. Boeiend is de analyse die in het rapport⁶ gemaakt wordt over welke aspecten een rol spelen als je het hebt over de rechtspositie ten aanzien van de ligplaats. Men onderscheidt, onder meer, de overdraagbaarheid van het recht om ligplaats te gebruiken, nadeelcompensatie/schadevergoeding bij beëindiging van het ligrecht en zekerheid over de prijsontwikkeling.
12. Terecht omschrijft het rapport als de zwakste rechtspositie voor de woonbootbewoner die met een huurovereenkomst met een private eigenaar van de ligplaats, en een iets sterkere positie wanneer de ligplaats van een publieke partij wordt gehuurd omdat in dat geval de

⁴ Beide § 5.1, conclusies over de situatie in de praktijk.

⁵ En eigenaren van oevergrond, zie hierna punt 36 e.v.

⁶ § 5.2.1.

algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn.⁷ De rechtszekerheid is volgens het rapport het grootst "*in de situatie met uitsluitend publiekrechtelijke toestemming van een publieke partij*".⁸

13. Wat ik niet helemaal kan volgen is dat men in dat verband schrijft dat de situatie waar de woonbootbewoner de ligplaats in eigendom heeft een minder zekere situatie is dan de situatie met uitsluitend publiekrechtelijke toestemming van een publieke partij. Wanneer de woonbooteigenaar zelf eigenaar is van de ligplaats, én het gebruik daarvan is in overeenstemming met de publiekrechtelijke regelgeving, is sprake van de meest sterke rechtspositie.

Laat ik het duidelijk stellen: ook bij publiekrechtelijke toestemming voor het gebruik van de ligplaats is de bewoner, als hij geen eigenaar is van de ligplaats, overgeleverd aan de privaatrechtelijke toestemming van de eigenaar, en is essentieel hoe die toestemming contractueel geregeld is, of die eigenaar nu een private (rechts)persoon betreft of een overheidsorgaan. Dit is alleen anders als het gebruik uitputtend door middel van een systeem van publiekrechtelijke uitgifte (zie hierna punt 22).

Suggesties ter verbetering van de rechtspositie – algemeen

14. De genoemde lappendeken waar de meeste woonbooteigenaren van de kant van de overheid mee te maken hebben vertaalt zich in het rapport in de suggesties ter verbetering van de rechtspositie: op basis van die lappendeken kon de commissie niet een of meer eenduidige suggesties daartoe formuleren die voor alle gevallen zouden gelden.
15. Het rapport geeft vier suggesties ter verbetering van de rechtspositie, gezien die lappendeken moeten die in samenhang worden bezien:
1. helderheid over de status van de ligplaats en het erkennen van het permanente karakter;
 2. het opnemen van ligplaatsen in het bestemmingsplan;
 3. huurbescherming ten aanzien van de ligplaats;
 4. het gebruik van publiekrechtelijke instrumentarium door overheden.

⁷ Artikel 3:14 BW. De opstellers van het rapport vergissen zich als zij schrijven dat bij een geschil inzake een huurovereenkomst met de publieke partijen een beroep op de bestuursrechter mogelijk is, dat is namelijk de civiele rechter.

⁸ Vgl. hierna onder punt 22.

De eerste drie suggesties kan ik onderschrijven, met de hierna te maken kanttekeningen. De eerstgenoemde suggestie is wat softer, het zou min of meer een verklaring van de overheid inhouden, die, als een “vloer”, als het ware moet doorwerken in de concrete wettelijke maatregelen onder 2 t/m 4.

Opmerking over de tweede suggestie

16. Vanuit het oogpunt van de eerstgenoemde twee suggesties stelt het rapport dat het **recht op planschade** bij bestemmingswijziging ook aan woonbootbewoners dient toe te komen. Dat is belangrijk: sinds invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dat voorbehouden aan eigenaren van onroerende zaken en dus hebben sindsdien eigenaren van de roerende woonboten⁹ geen recht op planschade wanneer als gevolg van een planologische maatregel bijvoorbeeld hun ligplaats wordt opgeheven. Dit schept grote rechtsonzekerheid voor hen, en brengt een even grote rechtsongelijkheid met zich mee in verhouding tot de eigenaren van onroerende woningen.
17. Zoals ik hierna onder punt 24 e.v. toelicht, bestaat naar mijn mening per gemeente al de verplichting om vaste ligplaatsen voor woonboten als zodanig in bestemmingsplannen op te nemen. Dat wil niet zeggen dat de suggestie onder 2.10 wel achterwege had kunnen blijven, omdat opname het bestemmingsplan publiekrechtelijk gezien de meeste rechtszekerheid biedt, en al helemaal wanneer de planschaderegeling ook voor woonboten wettelijk wordt geregeld.

Opmerking over de derde suggestie

18. Naast het bestemmingsplan voor het publiekrecht is voor het privaatrecht huurbescherming (en *huurprijs*bescherming, voeg ik daaraan toe) naar analogie van het huurrecht bij woonruimte “aan de wal” de, naar mijn mening, belangrijkste mogelijkheid tot verbetering van de relatief zwakke rechtspositie van de woonbooteigenaar ten opzichte van de ligplaats.
19. Hoe je dat precies invult is dan een tweede. De opstellers van het rapport stellen dat het puntenstelsel zoals dat voor woonruimte geldt voor ligplaatsen aangepast zou moeten worden. Vanuit mijn ervaring met het huurrecht voor woonruimte betwijfel ik of dat de juiste weg is

⁹ Sinds het arrest van de Hoge Raad van 15 januari 2010 (www.rechtspraak.nl LJN: BK 9136) is duidelijk dat alle drijvende objecten voor permanente bewoning, of die nu woonboot of waterwoning genoemd worden, roerende zaken zijn.

¹⁰ Uitgewerkt in § 5.3.2.

nu mijn indruk is dat al jarenlang, m.i. terecht, veel kritiek op dat puntenstelsel wordt geuit en dat zijn langste tijd gehad heeft. Ik vraag mij af of er niet inventief nagedacht zou moeten worden over enigerlei koppeling van de huurwaarde van ligplaatsen aan de marktwaarde daarvan.

Opmerking over de vierde suggestie

20. Bij de formulering van de vierde suggestie ter verbetering van de rechtspositie¹¹ heb ik mijn twijfels. Gesteld wordt dat de rechtspositie zou verbeteren als overheden alleen van hun publiekrechtelijke instrumentarium gebruik zouden maken.
21. Het gebruik van gronden in Nederland, en dus ook van ligplaatsen, wordt gereguleerd door het publiekrecht (de overheid als overheid, vanuit het algemeen belang) en het privaatrecht (met name het eigendomsrecht). Nergens in het rapport komt dit expliciet aan de orde. Bij de vierde suggestie wordt gesteld dat de rechtspositie zou verbeteren als overheden alleen van hun publiekrechtelijke instrumentarium gebruik zouden maken en wordt geen enkele opmerking gemaakt over de privaatrechtelijke kant.
22. Nu sluit ik niet uit, dat dit een mogelijkheid is. Het lijkt erop, dat een gemeente een publiekrechtelijk systeem van regelgeving door middel van verordeningen in het leven kan roepen dat het gebruik van bepaalde gronden uitputtend regelt zonder dat dat gebruik daarnaast (expliciet) privaatrechtelijk geregeld wordt. Wanneer die grond dan op basis van die verordeningen aan burgers wordt uitgegeven, is volgens de Hoge Raad sprake van een publiekrechtelijke uitgifte tot het gebruik van die grond en niet van (privaatrechtelijke) huur.¹²

Ik wijs er echter op, dat bij voorbeelden van grootschalige recente geschillen die rechtstreeks te maken hebben met de zwakke rechtspositie van woonbooteigenaren ten opzichte van de eigenaar van de ligplaats juist overheden die ligplaats-verhuurder zijn.¹³ En in beide

¹¹ § 5.3.4.

¹² Hoge Raad 31 januari 1997, NJ 1998, 545 (Vishuisjes).

¹³ Ik verwijs naar alle consternatie die sinds december 2010 is ontstaan over de u maar al te bekende plannen van het Rvb om de huren voor alle ligplaatsen die eigendom zijn van het Rijk in zeer sterke mate te verhogen.

Ik verwijs ook naar de daarmee precies vergelijkbare exercitie die het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht rond 2004 heeft uitgevoerd tot verhoging van de huren van ongeveer 400 woonboten in het gebied van de Utrechtse Vecht. Laatstgenoemd geschil heeft uiteindelijk, in het kader van een proefprocedure, in overleg geresulteerd in een huurovereenkomst waar beide partijen zich in konden vinden en waarin een grote mate van (privaatrechtelijke) rechtsbescherming in een standaardcontract is gerealiseerd. Die is

gevallen was naast de privaatrechtelijke huurovereenkomsten sprake van publiekrechtelijke regulering door bestemmingsplannen al dan niet gecombineerd met verordeningen.

Samenhang bestemmingsplannen en verordeningen

23. Het rapport doet het voorkomen alsof dit elkaar uitsluitende instrumenten zijn, dat wil zeggen dat een overheidsorgaan hetzij voor de verordening, hetzij voor het bestemmingsplan kan kiezen. Voorts is het volgens het rapport een vrijwillige keuze van de gemeente om ligplaatsen al dan niet in een bestemmingsplan op te nemen.

Beide zijn niet juist. Ik licht dat hierna toe.

Bestemmingsplan

24. Terecht heeft het rapport in paragraaf 3.3 aan dat opname van een ligplaats een bestemmingsplan (in het kader van de rechtszekerheid van waterbewoners) voordelen geeft voor de gebruikers van de ligplaats. Aldaar in noot 26 geeft het rapport aan dat volgens artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) de gemeente regels in elk geval moet stellen omtrent (onder meer) het gebruik van de grond. Onbegrijpelijk vind ik dan ook, dat in dezelfde noot wordt gesteld dat, wanneer de ligplaats niet een bouwwerk is, deze niet in het bestemmingsplan hoeft te worden opgenomen. En ik ben heel benieuwd naar de onderbouwing van de zin op p. 39: *"Een minderheid van de gemeenten heeft ligplaatsen in bestemmingsplannen opgenomen."* Mijn praktijkervaring is anders, maar ik weet niet of daar onderzoek naar gedaan is. Bij veel juridische geschillen omtrent de ligplaats van een woonboot, ook wanneer het een privaatrechtelijke geschil is waar de overheid in principe niets mee te maken heeft, is een relevant gegeven of een ligplaats al dan niet bestemd is, en ik maak weinig mee dat dat niet het geval is.

Ik ben bang dat, wanneer de opstellers van het rapport hebben geconstateerd het gebruik van de ligplaats door een verordening wordt gereguleerd, zij niet verder hebben onderzocht of het bestemmingsplan daarnaast ook een rol speelt.

25. De regels in een bestemmingsplan hebben betrekking op hetzij het bouwen, hetzij het gebruiken van gronden. Het gebruik van een bepaald stuk water als ligplaats voor een permanent bewoonde woonboot is als

inhoudelijk vergelijkbaar met de huurbescherming die in het rapport wordt genoemd als suggestie om de rechtspositie langs wettelijke weg te verbeteren.

het ware planologisch relevant gebruik en de gemeente dient dan ook in het bestemmingsplan te regelen of dat wel of niet is toegestaan. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet een bepaalde vorm van gebruik positief bestemd worden indien binnen 10 jaar niet is te voorzien dat dat gebruik beëindigd wordt.¹⁴ En dat geldt dus ook voor het gebruik als ligplaats voor een woonboot: als bij het vaststellen van een bestemmingsplan niet te voorzien is dat de woonboot binnen 10 jaar van de ligplaats verdwijnt, moet die positief bestemd worden.

26. Volgens het rapport zijn bij het schrappen van ligplaatsen in het bestemmingsplan ligplaatsen toch "legaal" als er een vergunning voor is.¹⁵ Zeker in zijn algemeenheid gesteld is dat niet juist. Wanneer het gebruik van een ligplaats in strijd is met het nieuwe bestemmingsplan, is de gemeente volgens de vaste handhavingsjurisprudentie van de Raad van State in beginsel verplicht om door middel van handhaving een einde aan het gebruik te maken. Ook indien de woonbooteigenaar in het kader van de verordening over een rechtsgeldige vergunning beschikt. Wel is het in de jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak zo, dat wanneer een vergunning verleend is, B&W op basis van een belangenafweging *kan* afzien van uitoefening van bestuursdwang. Maar dat zal zeker niet in alle gevallen opgaan en dat maakt de ligplaatsen nog niet legaal.

Samenloop verordeningen/bestemmingsplannen

27. Op basis hiervan is een gemeente, ook als zij kiest voor regulering door middel van een verordening, verplicht om daarnaast de ligplaats in het bestemmingsplan op te nemen. Bijvoorbeeld in de gemeente Amsterdam is dat ook al sinds eind tachtiger jaren expliciet beleid van het college van burgemeester en wethouders, en dat is bij de overdracht van de bevoegdheden aan de stadsdelen overgenomen. Zoals het rapport wél noemt¹⁶, een vergunning "kan" op basis van de Amsterdamse Verordening op het binnenwater worden geweigerd in geval van strijd met het bestemmingsplan. Verreweg de meeste, zo niet alle reguliere ligplaatsen in Amsterdam zijn inmiddels positief bestemd

¹⁴ Dat is vaste jurisprudentie, en was al zo in de negentiger jaren: KB 10 augustus 1990, AB 1991/53 (bestemmingsplan Haarlemmerliede) KB 5 augustus 1994, AB 1995/22. In 2008 nog maar eens zo geformuleerd in Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 21 mei 2008, 200701820/1 (bestemmingsplan "Amsterdamse Bos"):

"In het algemeen vereist de rechtszekerheid dat legaal bestaand gebruik overeenkomstig de bestaande situatie wordt opgenomen in een bestemmingsregeling, tenzij aannemelijk is dat dit gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd."

¹⁵ Par 3.3, p. 39.

¹⁶ § 3.2.

in het vigerende bestemmingsplan.

In mijn praktijk kom ik ook in andere gemeenten tegen dat een woonboot pas bewoond mag worden wanneer er én op basis van een gemeentelijke verordening een vergunning is verstrekt, én de ligplaats als zodanig in het bestemmingsplan is bestemd .

Woonboot zelf: “bouwwerk”?

28. Iets heel anders is de vraag of een woonboot een bouwwerk is in de zin van de Woningwet. Hoewel dat niet direct te maken heeft met de rechtsbescherming ten aanzien van de ligplaats, is dit een onderwerp dat voor de rechtspositie van de woonbooteigenaren zeer essentieel is. Wanneer de recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dit onderwerp, en latere uitspraken van rechtbanken, consequent zou worden "ingepast" in de bestaande regelgeving van de Wabo en het Bouwbesluit, zou dit onoverzienbare gevolgen voor een substantieel deel van de woonboten in Nederland kunnen hebben.

Ik verzoek Kamer en Regering hier in het kader van de bespreking van het RIGO-rapport uitdrukkelijk rekening mee te houden.

Ik merk daarover in dit kader het volgende op.

29. Tot 2010 was vaste jurisprudentie dat de Woningwet op permanent bewoond woonschepen niet van toepassing was. De motivering daarvan was dat volgens de Raad van State de bedoeling van de wetgever in 1902 en 1962 was dat de Woningwet niet van toepassing was op woonboten (in die tijd officieel nog als algemene benaming voor alle typen, “woonschepen” genoemd).

Om volstrekt onduidelijke redenen en in de praktijk volstrekt onwerkbaar, is sedert 2010 vaste rechtspraak van de afdeling daaraan tegengesteld en zijn woonboten een bouwwerk.¹⁷ Niemand weet hoe daar in de praktijk nu precies mee moet worden omgegaan, omdat conform de Woningwet (sinds 1 oktober 2010: de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) voor een woonboot een

¹⁷ ABRS 4 juli 2012, www.raadvanstate.nl 201113350/1/A1.

Dat is in de bewoordingen van de Raad van State afhankelijk van de wijze waarop de woonboot is afgemeerd. Waar de grens ligt is volstrekt onduidelijk. In ieder geval valt een substantieel deel van de woonboten in Nederland nu volgens deze jurisprudentie onder de vergunningplicht van de Wabo. In mijn praktijk heb ik te maken met bewerkelijke procedures terzake, die voor de woonbooteigenaar een enorme kostenpost en onzekerheid met zich meebrengen.

omgevingsvergunning voor het bouwen (bouwvergunning) vereist is die getoetst moet worden aan het Bouwbesluit 2012, terwijl dit volgens de regering die datzelfde Bouwbesluit heeft uitgevaardigd, op woonboten niet van toepassing is. In de praktijk is het ook onmogelijk het Bouwbesluit op de meeste woonboten toe te passen.

Aanpassing van het Bouwbesluit terzake zal geen soelaas bieden, omdat de woonboten in Nederland vanuit bouwkundig oogpunt dermate divers zijn opgebouwd, dat daarvoor hoogstwaarschijnlijk geen eenduidige regelgeving te ontwerpen is.¹⁸ Wanneer de Raad van State zijn jurisprudentie terzake handhaaft, lijkt ingrijpen van de wetgever in die zin dat expliciet wordt bepaald dat de Wabo niet van toepassing is op woonboten onvermijdelijk.

"Gebruikszekerheid" ten aanzien van vergunningstelsels¹⁹: beleid

30. Het rapport geeft aan dat een vergunningstelsel doorgaans een persoonsgebonden karakter heeft (de verleende ligplaatsvergunning geldt doorgaans op basis van de verordening niet voor een opvolgende eigenaar van de woonboot). Bij overname (verkoop) van de woonboot moet de nieuwe eigenaar een nieuwe vergunning aanvragen. Soms staat in de toelichting op de verordening daarvan dat de nieuwe eigenaar die krijgt. Bij andere overheden is dat volgens het rapport *"staand beleid maar dus geen zekerheid."*

31. Voor de eigenaar-bewoner van de woonboot en, bij verkoop, voor de koper, is dit cruciaal. Immers, zoals het rapport ook aangeeft, maakt het recht op het gebruik van de ligplaats het grootste deel van de economische waarde van een woonboot uit. Kan de eigenaar aan de koper geen zekerheid bieden dat de koper een vergunning krijgt, dan kan hij de verkoop wel vergeten.²⁰

Een koper zal dan ook pas die reële prijs (inclusief het recht op het gebruik van de ligplaats) voor de woonboot willen betalen wanneer hij die zekerheid heeft dat én hijzelf de vergunning krijgt, én wanneer hij op zijn beurt de boot wil verkopen, de opvolgende koper die vergunning krijgt.

¹⁸ Anders zou dat kunnen liggen voor wat in de volksmond *waterwoningen* genoemd worden, maar in ieder geval in de huidige regelgeving en jurisprudentie is dat begrip nooit gedefinieerd en is het onderscheid tussen *woonboot* en *waterwoning* niet aangegeven. Vgl. ook het RIGO-rapport § 1.3.

¹⁹ § 3.2, p. 38.

²⁰ Althans, voor een reële koopsom: in vergelijking met een woonboot "met ligplaats" is de koopsom van een woonboot zonder ligplaats bijna te verwaarlozen, en soms zelfs "negatief".

32. Je kunt je afvragen waarom dit in de praktijk zo weinig problemen oplevert. Naar mijn mening heeft dat rechtstreeks te maken met wat het rapport dat “staande beleid” noemt, de vaste beleidspraktijk dat, uitzonderingen daargelaten, aan de koper een ligplaatsvergunning verstrekt wordt. Als dat eenmaal beleid is, doet de overheid daar doorgaans niet moeilijk over en zal dat bij navraag aan de aspirant koper meedelen.

Wil een overheidsorgaan wel van dat vaste beleid afwijken, dan is dat in woonbotenland ook meteen groot nieuws: er is dan immers sprake van een uitsterfbeleid. En dat kan meestal niet zonder slag of stoot worden ingevoerd, zowel politiek gezien (als het meerdere woonboten betreft zullen de bewoners daarvan meestal genoodzaakt zijn daar veel ophef over te maken) als ook in het kader van de rechtsbescherming.

"Eigendom", huur

33. Het rapport stelt in § 3.6 dat in een aantal gemeenten ligplaatsen in particulier bezit zijn. Mijn ervaring is, dat ligplaatsen in de aldaar genoemde gemeenten doorgaans niet eigendom zijn van de eigenaar van de woonboot, maar dat deze worden gehuurd of op basis van erfpacht worden gebruikt.²¹ Daar komen nogal wat conflicten uit voort, vandaar dat daarvan gevallen bij mij als advocaat terechtkomen.

34. Relevant in verband met de rechtspositie van waterbewoners lijkt mij in ieder geval te stellen dat in geval van particuliere ligplaatsen de overgrote meerderheid van de bewoners hun ligplaats huurt van een particuliere eigenaar, een minderheid deze in erfpacht heeft, en nog minder woonbooteigenaren zelf eigenaar zijn van de ligplaats.

“Nadelen bestemmingsplan”

35. Volgens het rapport zou het positief bestemmen van ligplaatsen in een bestemmingsplan, in plaats van een betere rechtsbescherming, voor de booteigenaren juist (vaak?) een tegengesteld effect hebben.²² Ik vraag mij af of dat in de praktijk echt zo is. Mijn ervaring is, dat de (publiekrechtelijke) rechtspositie met het bestemmingsplan het best wordt gediend. Het dan opeens moeten voldoen aan allerlei specifieke regels lijkt mij niet echt een groot nadeel, omdat dat via verordeningen of op andere wijzen ook maar al te vaak door gemeenten tot in detail geregeld wordt. En bij een conflict met de eigenaar van de ligplaats (of

²¹ Erfpacht komt ook mijn ervaring niet veel voor, ik ken dat inderdaad uit de gemeente Wijdmeren.

²² §§ 3.3 en 4.1.2, voorbeeld op p. 47.

van de oevergrond) is, bestemmingsplan of geen bestemmingsplan, in de praktijk nauwelijks een andere ligplaats te vinden door het elders in het rapport genoemde restrictieve overheidsbeleid. Dat beleid maakt het al vele tientallen jaren doorgaans onmogelijk om een woonboot te verplaatsen, ook los van het bestemmingsplan.

Oevergrond

36. Wat mij betreft is een onvolledigheid van het rapport dat de opstellers zich conform de letter van de opdracht beperkt hebben tot de ligplaats in het water en niet gekeken hebben naar het belang van het oevergebruik.

Dat oevergebruik is immers essentieel voor de bewoning van de woonboot op de ligplaats: als toegangsvoorziening en als doorvoer voor nutsvoorzieningen. Daarnaast, iets minder essentieel voor de bewoning van de woonboot zelf, maar in de veel gevallen wél essentieel voor de hoogte van de betaalde koopprijzen: het gebruik van de oever als buitenruimte (tuin, schuurtje, stalling van fietsen, en, alweer wat verder van het essentiële woonbelang gelegen, parkeergelegenheid).

Met het oog op de rechtspositie met betrekking tot de ligplaatsen, het onderwerp van het rapport, zou je kunnen stellen: *wat heeft een woonbooteigenaar aan huurbescherming voor de ligplaats als hij niet op zijn boot kan komen?*

37. Dit is met het oog op de rechtspositie van waterbewoners een belangrijke kanttekening. Het speelt met name wanneer aan de ligplaats grenzende oever eigendom is van een ander dan de watereigenaar. Dat is volgens het rapport bij ruim de helft van de ligplaatsen het geval.²³ En in de rechtspraktijk leidt dit regelmatig tot ernstige geschillen.

Met vriendelijke groet,

i.o.

C.G.P. Goudriaan



²³ §§ 2.1, 4.1.4. In een stad als Amsterdam speelt dit minder omdat de kade langs de grachten evenals het water daarvan eigenaar van de gemeente is, zodat toestemming voor het gebruik van de oever inherent is aan toestemming voor het watergebruik.