

5. Nieuwe wet- en regelgeving voor woonboten en andere 'drijvende bouwwerken' per 1 januari 2018

Door mr. drs. Hans van der Noord

5.1 Aanpassing wet- en regelgeving met betrekking tot woonboten en andere 'drijvende bouwwerken' naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State van 16 april 2014

We kunnen bij wijze van speken zeggen dat het jaar 2018 goed is begonnen, dit niet zozeer omdat er opnieuw wet- en regelgeving wordt toegevoegd aan de reeds overvloedig aanwezige bouwregelgeving. Maar het jaar 2018 is goed begonnen omdat de wet- en regelgeving met betrekking tot woonboten en andere 'drijvende bouwwerken' is aangepast waardoor er hierover eindelijk meer duidelijkheid is ontstaan. Dit is belangrijk voor het ontwerpen en bouwen van de 'drijvende bouwwerken' en voor het aanvragen van omgevingsvergunningen voor 'de activiteit bouwen' op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor de 'drijvende bouwwerken', en met name voor woonboten.

Afbeelding 4A: Woonboot te Brittil, gemeente Zuidhorn (d.d. 4 januari 2018)



De genoemde aanpassingen van de wet- en regelgeving waren noodzakelijk vanwege de op 16 april 2014 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gedane uitspraak over woonboten. Tot voor kort werden woonboten volgens de jurisprudentie en volgens de Toelichting van het Bouwbesluit 2012 niet beschouwd als bouwwerken, en daarom waren de woonboten niet bouwvergunningplichtig (volgens de Woningwet, tot 2010) en niet omgevingsvergunningplichtig (volgens de Wabo, na 2010). De conclusie die kon worden getrokken uit de genoemde uitspraak van de Raad van State was dat voortaan woonboten en andere 'drijvende bouwwerken' dienden te voldoen aan de bepalingen uit de Wabo en de Woningwet en dus tevens moesten voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.

Het is wellicht overdreven te beweren dat de genoemde uitspraak van de Raad van State van 16 april 2014 insloeg als een bom, maar de uitspraak bracht wel de nodige 'juridische paniek' met zich mee, met name bij gemeenten en natuurlijk bij eigenaren en bewoners van woonboten. Daarom was een wijziging van de wet- en regelgeving noodzakelijk. De genoemde uitspraak van de Raad van State van

16 april 2014 willen wij voor de duidelijkheid hieronder nog eens kort bespreken in de onderstaande paragraaf 4.2. De aanpassingen van de wet- en regelgeving komen in Paragraaf 4.3 van dit artikel aan de orde en worden hierin verder verduidelijkt.

5.2 Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 16 april 2014

Een bouwwerk is, zoals bekend, volgens de definitie van de model-Bouwverordening van de VNG¹ “elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren”.² Omdat woonboten geacht werden niet duurzaam verbonden te zijn met de grond, werden zij volgens de jurisprudentie van voor 16 april 2014 niet aangemerkt als bouwwerk in de zin van de model-Bouwverordening. Dit impliceerde dat de bouwregelgeving niet van toepassing was voor het (ver)bouwen van een woonboot en andere ‘drijvende bouwwerken’ en dat er geen omgevingsvergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waren vereist. Bovendien waren de regels van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing.

De rechtbank Amsterdam sprak op 27 juni 2013³ uit dat woonboten moeten worden beschouwd als bouwwerken. Deze uitspraak van de rechtbank bleef – tot verrassing van velen en schrik van anderen – in stand met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 april 2014⁴. In een eerdere uitspraak een jaar eerder, op 8 mei 2013⁵, oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog dat een woonboot, die wel met de kade was verbonden, maar niet met de bodem, geen bouwwerk was in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo) volgens de definitie van de model-Bouwverordening.⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hechtte in haar uitspraak van 16 april 2014 (zaaknummer 201306684/1; ECLI:NL:RVS:2014:1331) doorslaggevende betekenis toe aan de zinsnede ‘bedoeld om ter plaatse te functioneren’ volgens het begrip ‘bouwwerk’ uit de model-Bouwverordening. Hieronder volgt eerst het belangrijkste deel van de uitspraak van 16 april 2014:

“5.1. Het begrip bouwwerk is in de Wabo niet omschreven. De Wabo beoogt gelet op de geschiedenis van totstandkoming (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 91 en 92) bij het begrip “bouwwerk” aan te sluiten zoals dat onder de Woningwet werd aangeduid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2013 in zaak nr. 201300743/1/A1), kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk ook bij toepassing van de Wabo aansluiting worden gezocht bij de modelbouwverordening die een bruikbare omschrijving van het begrip bouwwerk omvat. Deze luidt:

‘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’.

5.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [de woonboot] als bouwwerk in de zin van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo 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 in 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. Anders dan het college betoogt, heeft de rechtbank in haar beoordeling het gebruik dat van [de woonboot] wordt gemaakt terecht mede betrokken, omdat onder meer daaruit kan worden afgeleid of met het gebruik is bedoeld [de woonboot] ter plaatse te laten functioneren. De vraag of een object als [de woonboot] als bouwwerk is te kwalificeren, moet, gelet op hetgeen onder 5.1 is overwogen, niet alleen worden gezien aan de hand van de wijze waarop het object met de grond is verbonden, maar ook aan de hand van de aard en hoedanigheid van het object, alsmede het gebruik dat ervan wordt gemaakt.

¹ De model-Bouwverordening van de VNG wordt regelmatig aangepast.

² Model-Bouwverordening artikel 1.1, lid 1 bouwwerk: “elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren”.

³ Uitspraak rechtbank Amsterdam d.d. 27 juni 2013, AWB 12/1028 WW44 (Amsterdam, stadsdeel Centrum).

⁴ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 16 april 2014 met zaaknummer 201306684/1 (Amsterdam, stadsdeel Centrum).

⁵ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 8 mei 2013 met zaak nummer 201201123/1/T1/A3 (Amsterdam, stadsdeel Centrum).

⁶ Model-Bouwverordening artikel 1.1, lid 1 bouwwerk: “elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren”.

De omstandigheden dat [de woonboot] binnen een tijd van ongeveer vijftien minuten kan worden losgekoppeld van de kade, dat de afhouder zou kunnen worden vervangen door stootboeien en dat [de woonboot] volgens het college relatief eenvoudig te verplaatsen is, zijn onvoldoende voor het oordeel dat [de woonboot] geen bouwwerk is.

5.3. Anders dan [appellant sub 1] stelt is de omstandigheid dat een woonboot een roerende zaak in de zin van artikel 3:3 van het BW is, niet bepalend voor de vraag of [de woonboot] moet worden aangemerkt als een bouwwerk in de zin van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

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.

5.4. De betogen van het college en [appellant sub 1] falen.⁷

In de onderhavige Amsterdamse zaak was een ‘verbouwingsvergunning’ op grond van de Amsterdamse “Verordening op het Binnenwater” verleend voor onder andere het plaatsen van nieuwe ramen in de stuurhut en het aanbrengen van een sedumdak, terwijl volgens de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de procedure voor een omgevingsvergunning op grond van de Wabo had moeten worden gevolgd. Woonboten moeten derhalve – ook als deze niet met de bodem zijn verbonden – als bouwwerken worden aangemerkt. Hieruit volgde dat er omgevingsvergunningen voor het bouwen op grond van de Wabo nodig waren voor de meeste bouwwerkzaamheden aan woonboten. Een andere consequentie van deze uitspraak was dat verbouwingen aan de meeste woonboten voortaan moesten voldoen aan de bouwvoorschriften van het bestemmingsplan, aan het Bouwbesluit 2012, en aan de welstandscriteria. Dit is ook van toepassing voor het neerleggen van een nieuwe woonboot of voor het vervangen van een woonboot door een andere woonboot.

De vraag die daarna in de Tweede Kamer aan de orde was, was of verordeningen met bouwregels (zoals de Amsterdamse “Verordening op het Binnenwater”) nu onverbindend zijn na de genoemde uitspraak. Minister drs. S.A. Blok voor Wonen en Rijksdienst schreef in zijn antwoord van 24 juli 2014 op vragen van de Tweede Kamer (PvdA fractie) (antwoord op vraag 4) hierover onder meer:

"Veel gemeenten hebben de ruimtelijke aspecten voor het afmeren van boten aanvullend op het bestemmingsplan gereguleerd in aparte verordeningen met vergunningenstelsels. Die verordeningen bevatten veelal ook regels met betrekking tot technische en woonkwaliteit alsmede voor redelijke eisen van welstand. Nu als gevolg van de uitspraak van de Raad van State hogere wetgeving hierop van toepassing is, zullen deze verordeningen onverbindend moeten worden geacht. De lokale wetgeving met een ruimtelijk motief zal opgenomen moeten worden in het bestemmingsplan en de welstandsnota. Om die reden zal de genoemde uitspraak voor veel gemeenten moeten leiden tot een aanpassing van bestemmingsplannen en de welstandsnota. Dit vermindert op zichzelf de lokale versnippering in regels omtrent het innemen van ligplaatsen van drijvende objecten (...)."⁸

De verordeningen waarop Minister drs. S.A. Blok voor Wonen en Rijksdienst hier doelde zijn verordeningen zoals die bijvoorbeeld in Amsterdam van kracht is waarin allerlei bouwregels en welstandseisen zijn opgenomen, de “Verordening op het Binnenwater”. In wezen was hier in zekere zin sprake van het omzeilen van de Woningwet / de Wabo.

Een langlopende vraag was steeds of woonboten nu onder het Bouwbesluit 2012 vielen of niet. De uitkomst van deze discussie hing ook hier er vanaf of een woonboot al dan niet een bouwwerk was of niet. Nu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 16 april 2014, zoals hierboven beschreven, heeft uitgemaakt dat een woonboot wel degelijk een bouwwerk is, kon er geen twijfel meer over bestaan dat ook een woonboot valt onder vigeur van het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit 2012 was derhalve van toepassing op woonboten. Het Bouwbesluit 2012 bevatte in 2014 onvoldoende bruikbare bepalingen voor woonboten. Het Bouwbesluit 2012 diende daarom op dit punt te worden gewijzigd. Vanwege de genoemde redenen heeft de toenmalige Minister drs. S.A. Blok voor Wonen en Rijksdienst een wijziging van de wet- en regelgeving opgesteld voor ‘drijvende bouwwerken’, zoals woonboten en watervilla’s, maar ook waterwoningen, drijvende

⁷ Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 16 april 2014, zaaknummer 201306684/1/A1, ECLI:NL:RVS:2014:1331 (Amsterdam, stadsdeel Centrum), rechtsoverwegingen 5.1 tot en met 5.4.

⁸ Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst drs. S.A. Blok aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2014 2014Z10269. Antwoord op vraag 4.

restaurants, drijvende kantoren et cetera.⁹ De nieuwe wet- en regelgeving is – na de periode van het parlementaire wetgevingsproces die daarvoor staat – op 1 januari 2018 van kracht geworden.

5.3 De concrete wijzigingen van de Woningwet, van de Wabo, en van het Bouwbesluit 2012 voor met name ‘drijvende bouwwerken’ (woonboten en dergelijke) per 1 januari 2018

Per 1 januari 2018 zijn de Woningwet, de Wabo, het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 gewijzigd in verband met noodzakelijke specifieke regelgeving voor woonboten en andere ‘drijvende bouwwerken’, zoals waterwoningen en watervilla’s, drijvende restaurants, drijvende kantoren et cetera.¹⁰ De wijzigingen in de wet- en regelgeving worden beknopt maar helder uitgelegd in het “Informatieblad Drijvende bouwwerken” uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (november 2017).¹¹

De wijzigingen van de Woningwet en van de Wabo

De Woningwet en de Wabo zijn in januari 2017¹² gewijzigd met de “Wet verduidelijking voorschriften woonboten” (Staatsblad 2017, met nummer 37), die op 1 januari 2018 in werking is getreden. Met deze wet zijn er regels opgenomen voor nieuwbouw- en verbouwingsplannen voor ‘drijvende bouwwerken’ en zijn de bestaande woonboten gelegaliseerd voor wat betreft de landelijke bouwregelgeving.

Belangrijk is dat in de Wabo (zoals gewijzigd per 1 januari 2018) overgangsrecht is opgenomen voor de ‘drijvende bouwwerken’, en met name dus ook voor de woonboten. Indien in het verleden voor een bestaande woonboot door een gemeente (of een ander overheidsorgaan) een vergunning of ontheffing is verleend, geldt die als omgevingsvergunning.

In de Woningwet is verder in artikel 1, lid 7 bepaald dat “een schip dat wordt gebruikt en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart geen bouwwerk is”. Hieruit volgt dat bijvoorbeeld charterschepen en museumschepen waarop ook wordt gewoond van de bouwregelgeving wordt uitgezonderd. Deze schepen moeten – zoals uit de wettekst volgt – wel “bestemd zijn voor de vaart”.

De genoemde wijzigingen van de Woningwet en van de Wabo zijn per 1 januari 2018 ingegaan.

De wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 en van de Regeling Bouwbesluit 2012

Nu de ‘drijvende bouwwerken’ en dus ook woonboten bouwwerken zijn, zijn ook de regelingen van Bouwbesluit 2012 van toepassing. Mede hierom is het Bouwbesluit 2012 gewijzigd met het Besluit van 13 december 2017 (Staatsblad 2017, met nummer 494; in werking getreden d.d. 1 januari 2018). Ook de wijziging van de Regeling Bouwbesluit is per 1 januari 2018 ingegaan.

De technische eisen aan woonboten en andere ‘drijvende bouwwerken’ volgens het gewijzigde Bouwbesluit 2012 en de gewijzigde Regeling Bouwbesluit 2012 zijn minder streng dan voor (“gewone”) grondgebonden woningen.¹³

⁹ Brief Minister voor Wonen en Rijksdienst drs. S.A. Blok aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2014 2014Z10269. Antwoord op vraag 3.

¹⁰ Daarnaast wordt met de genoemde wijziging van het Bouwbesluit 2012 per 1 januari 2018 invulling gegeven aan de voorschriften voor duurzaam bouwen. Ook is de grenswaarde voor de concentratie van asbestvezels aangepast. Met het wijzigingsbesluit werd ook een wijziging aangebracht in het Besluit huurprijzen woonruimte. Wij concentreren ons in dit artikel echter op de nieuwe regelgeving met betrekking tot drijvende bouwwerken (woonboten e.d.).

¹¹ *Informatieblad Drijvende bouwwerken*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (november 2017, 106858).

¹² Nadat de Tweede Kamer met het wetsvoorstel “Wet verduidelijking voorschriften woonboten” heeft ingestemd, stemde de Eerste Kamer op 24 januari 2017 met het wetsvoorstel in.

¹³ Van belang is dat de eisen van het Bouwbesluit 2012 voor drijvende woningen gebouwd in particulier opdrachtgeverschap volgens het Bouwbesluit 2012 reeds gelden sinds 1 juli 2015. Deze eisen zijn per 1 januari 2018 versoepeld volgens de recente aanpassingen van het Bouwbesluit 2012.

Verder is in de Woningwet (zoals gewijzigd per 1 januari 2018, artikel 131) geregeld dat de technische eisen voor alle bestaande 'drijvende bouwwerken' de technische eisen volgens het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing zijn. Voor deze bestaande 'drijvende bouwwerken' geldt wel de zorgplicht voor onder andere de veiligheid van artikel 1a Woningwet dat dus als een soort een vangnetbepaling zal fungeren.
