



ONTWIKKELING NATIONAAL BELEID WOONSCHEPEN VAN 1918 TOT 2000

Nederland kent een groot aantal woonschepen in zijn wateren. In 1918 is de nationale overheid begonnen met het voeren van beleid op het gebied van woonschepen. De regels en wetten met betrekking tot de woonschepen zijn door de jaren heen vaak veranderd. Ondanks de vele veranderingen is die nog niet geheel sluitend. De nationale wetgeving heeft zijn doorwerking tot lokaal niveau.

Rijksbeleid en wetgeving

Beleid wordt gebruikt om situaties te regelen die niet vanzelf goed verlopen. De overheid functioneert als vangnet en corrigeert de markt. Dit geldt ook voor de woonschepen. Het aantal woonschepen in Nederland nam door de jaren toe. De nationale overheid kwam met een beleid op dit gebied.

Het beleid van de centrale overheid ten aanzien van woonschepen vindt zijn oorsprong in het begin van de twintigste eeuw. Met de komst van de Wet op Woonwagens en Woonschepen van 1918 kregen veel van de 5200 woonschepbewoners wonend op circa 1100 schepen een ligplaatsvergunning. Hun schip moest aan minimale eisen voldoen; zo mocht het schip niet zinkend zijn. Onderzoek moest uitwijzen of ze niet crimineel waren en hun kinderen voldoende naar school gingen. Ondanks de garantie dat alle woonschepbewoners niet crimineel waren, bleef het imago van woonschepbewoners slecht. De woonvorm werd met de wet op Woonwagens en Woonschepen onder de hoede van de Rijksoverheid gebracht. De uitvoering van de wet is tot eind 1957 in handen geweest van de Minister van Justitie, waarna de uitvoering werd overgedragen aan de minister van maatschappelijk werk.

Veel ministeries hebben zeggenschap gehad over het beleid van de woonschepen vanaf de eerste wet van 1918. Sinds 1970 vielen woonschepen onder Volkshuisvesting in plaats van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. Niet langer had men het idee met een 'criminele' groep van doen te hebben. De groep werd nu als een sociaal zwakke groep gezien.

Het beleid in de jaren zestig was duidelijk gericht op een terugkeer of integratie van bewoners van woonschepen in de maatschappij. Rond 1960 begonnen de gemeenten problemen te krijgen met de bewoners van woonschepen. De woonschepen lagen verspreid door de hele gemeente en ook op plaatsen waar de gemeenten ze liever niet zagen liggen. De gemeenten konden hier weinig tegen doen en trachtten de woonschepen weg te sturen, maar niet altijd op rechtvaardige wijze. Gemeentelijke nutsbedrijven weigerden bijvoorbeeld gas-, elektra- en wateraansluitingen. Een ander middel was het plotseling intrekken van vergunningen. In die tijd ontstonden de eerste beleidsstukken met als doel het aantal ligplaatsen terug te dringen. Vanaf 1964 verschenen provinciale landschap verordeningen om ligplaatsen te saneren. De tweede Landschap verordeningsgolf begon rond 1972. In de jaren '70 werkten de provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland samen om dezelfde verordening uit te voeren. De gemeenten dienden dat beleid uit te voeren. De autoriteiten hadden echter weinig succes, omdat de rechter het recht op wonen zwaarder liet wegen dan landschapsbelang.

Na aandringen van gemeentelijke en provinciale besturen ontstond in 1975 het ontwerp voor de zogenoemde woonschepenwet van Van Dam, die het mogelijk moest maken op te treden en ligplaatsen op te heffen. Door het LWO verdween deze ontwerpwet in de vergetelheid. Tot 1987, toen VROM het weer probeerde, maar het LWO hier wederom succesvol tegen in verweer ging.

Pas in de jaren '80 gingen overheden op alle niveaus woonschepen als volwaardige woonvorm zien en de Rijksoverheid adviseerde tot integratie van ligplaatsen in bestemmingsplannen. Dit leidde in 1991 tot het terugbrengen van de woonschepenwet tot twee artikelen en in 1999 tot het verdwijnen ervan. De bedoelde artikelen worden in het volgende hoofdstuk vermeld. Op Rijksniveau werd de resterende specifieke wetgeving voor woonschepen afgeschaft in 1999 en in het algemene kader van de Huisvestingswet, artikel 88, opgenomen. Deze resterende bepalingen geven gemeenten alleen de bevoegdheid om het beleid ten aanzien van ligplaatsen op te stellen en uit te voeren. Andere eisen kunnen niet door het Rijk en de andere overheden worden gesteld. In het landelijke ruimtelijke ordeningsbeleid en het volkshuisvestingsbeleid vinden we de woonschepen niet terug.

Sindsdien, 1993, vallen ligplaatsen onder de Huisvestingswet. Hierin is artikel 31, die een algeheel ligplaatsenverbod onmogelijk maakt, opgenomen. Bij de laatste wetswijziging is overwogen om het welstandstoezicht toe te passen, maar door de Rijksoverheid afgewezen.

Op het gebied van woonschepen wordt in de verschillende gemeenten in Nederland niet hetzelfde beleid gevoerd. Door het heterogene beleid is het moeilijk om regelgeving te maken met betrekking tot de welstand. Er zijn objectieve criteria nodig om de welstand te beoordelen.

Na zeven jaar kwam in 1995, na samenwerking tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten en LWO, een concept-woonschepenverordening gereed. Hierin staat een vergunningsstelsel met een verbod om met een woonschip ligplaats in te nemen of een ligplaats beschikbaar te stellen buiten het op een kaart aangegeven gebied. Geadviseerd wordt dat het praktischer is om te werken met vergunningen in plaats van huurovereenkomsten. De verordening geldt niet voor binnenvaartschepen en pleziervaartuigen, mits deze als zodanig worden gebruikt.

De Huisvestingswet

Op 1 juli 1993 trad de Huisvestingswet in werking, waarmee evenwichtige en rechtvaardige verdeling van woonruimte werd nagestreefd. Pas met deze wet werd ook een ligplaats als woonruimte gezien, omdat hiermee in behoefte aan woongelegenheden wordt voorzien. De ligplaats zelf is niet geschikt om in te wonen, maar het woonschip biedt woonruimte. Een ligplaats is echter alleen te hanteren in ruimtelijke plannen en regelgeving voor volkshuisvesting. Het woonschip neemt geen vaste plek in binnen de ligplaats. Het schip is mobiel en is daarmee geen onroerend goed, maar roerend goed.

Door middel van een huisvestingsverordening (lokale regeling om de Huisvestingswet uit te voeren) kan woonruimte worden aangewezen die alleen met een huisvestingsvergunning in gebruik mag worden genomen. De categorieën mogen door de gemeente worden bepaald. Het kan dat voor het gebruik van een woning wel een vergunning nodig is, maar voor gebruik van een ligplaats niet. Een woonschip zelf kan geen vergunningplichtige woonruimte zijn, daarom is in de Huisvestingswet bepaald dat wie een woonschip op een ligplaats in gebruik neemt, deze ligplaats ook in gebruik moet nemen. Een ligplaats kan vergunningplichtig zijn, echter is dit niet het geval omdat niemand kan aantonen dat hij genoodzaakt is een ligplaats te hebben. Zo kan een invalide persoon wel aanspraak maken op een aangepaste gelijkvloerse woning, maar kan niemand aantonen dat hij afhankelijk is van een woonschip.

Een ligplaatsvergunning is niet hetzelfde als een huisvestingsvergunning. De Huisvestingswet heeft namelijk alleen op de persoon van de bewoner betrekking. Het is niet in het kader van de wet om als gemeente ligplaatsen vrij te maken en te verdelen d.m.v. een wachtlijst. Om een ligplaats in te nemen met een woonschip is daarom een ligplaatsvergunning nodig en geen huisvestingsvergunning.

Op 1 juli 1988 is de Huisvestingswet gewijzigd in verband met de integratie van de Wet op Woonarken en Woonwagens. Onder andere werden de volgende artikelen ingevoegd:

- Artikel 1 eerste lid c: woonschip, schip dat uitsluitend of in hoofdzaak gebezigd wordt of
- bestemd is voor bewoning;
- Artikel 1 eerste lid d: ligplaats: plaats in het water, bestemd of aangewezen om door een
- woonschip bij verblijf te worden ingenomen.
- Aan artikel 1, derde lid wordt als woonruimte inbegrepen een ligplaats.
- Artikel 88 is veranderd in: "De gemeenteraad stelt geen regels die leiden tot een algeheel verbod van het in gebruik nemen of geven van een woonschip op een ligplaats."

Ook is de Woningwet veranderd; hier zijn standplaatsen en woonwagens aan toegevoegd, maar geen ligplaatsen en woonschepen. In artikel 64 en 75, eerste en tweede lid zijn woningen vervangen door: woningen, woonwagens en standplaatsen.

De wetgeving is dus veranderd voor woonschepen. Vielen ze in de Wet op Woonwagens en Woonboten eerst samen met woonwagens, nu zijn ze weer een apart geval doordat ze niet zijn overgenomen in de Woningwet. Artikel XI: De Wet op Woonwagens en Woonboten wordt ingetrokken, met dien verstande dat gemeentelijke verordeningen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet krachtens artikel 31 van de WWW zijn vastgesteld, worden aangemerkt als verordeningen krachtens artikel 149 van de Gemeentewet. De regelgeving op het gebied van woonschepen staat nu dus weergegeven in de gemeentelijke verordeningen. In het bestemmingsplan kan het maximum aantal schepen worden aangegeven, de onderlinge minimale of maximale afstand tussen schepen, de maximale lengte van schepen en regels voor walgebruik.

De rechten van woonschipbewoners zijn anders geregeld dan die van walbewoners. Woningen moeten aan welstandseisen; regels met betrekking tot hygiëne, leefomstandigheden, lichtinval, luchttoevoer etc., voldoen. Woonschepen kennen geen welstandseisen, maar sommige gemeenten hanteren toch wel een dergelijke toets, zoals het vaststellen van kleuren voor woonschepen. Museumhavens zijn in dit kader een gunstig middel voor de gemeenten. De Huurprijzenwet woonruimte en de artikelen 7A:1623a van het Burgerlijk wetboek zijn niet

van toepassing op de huur van woonschepen en ligplaatsen. Dat brengt met zich mee dat er contractvrijheid is en eenzijdige huurverhoging geoorloofd is. Ook brengt de contractvrijheid met zich mee dat het toegestaan is dat de verhuurder van de ligplaats bij verkoop van het woonschip een deel van de opbrengst hiervan eist. Woonschipbewoners krijgen dus geen huurbescherming zoals walbewoners dat krijgen.

De Nederlandse overheid voert beleid om het wonen voor zijn inwoners mogelijk te maken. Iedereen heeft recht op een woonruimte. Er zijn verschillende woonruimten waaronder: woningen, woonwagens en woonschepen. Omdat iedereen ongeacht zijn inkomen en sociale status recht heeft op woonruimte, geeft de overheid huursubsidie aan de mensen met een laag inkomen. De huursubsidie geldt alleen niet voor het wonen op woonschepen.

Jurisprudentie

De wetgeving voor de woonschepen bestaat, maar uit jurisprudentie en verschillende kamerstukken blijkt dat veel aspecten op meer dan een manier te interpreteren zijn. De woonschepen vallen onder meerdere regels, wat het niet eenvoudiger maakt. Onderstaande bronnen geven de onduidelijkheden weer die bestaan rond het begrip woonschip en haar rechten en plichten.

ABR 18-9-1997 Roermond 603: "een marina is als drijvend bouwsel met een recreatieve voorbestemming geen woonschip in de zin van de Wet op Woonwagens en Woonboten. Gelet op constructie, verankering en plaatsgebondenheid is sprake van een bouwwerk. Beleid kan alleen gemeentelijk worden gevoerd. Als er geen woonschepenverordening is binnen een gemeente is de Algemene Politieverordening van kracht waarmee ligplaatsen op door B en W aangewezen gebieden verboden zijn, maar waarop ontheffingen voor verleend kunnen worden. Als er geen openbaar vaarwater is aangewezen kan ook geen verbod zijn ingesteld, afwijzing op een verzoek tot ligplaats is onmogelijk".

Een woonschip valt niet onder de Woningwet. Bouwbesluit en bouwverordening zijn dus niet van toepassing. Volgens de arrondissementsbank 9-5-1988 is geen bouwvergunning nodig (let wel, hier is nog de Wet op Woonwagens en Woonboten van toepassing). De rechter oordeelde in 2002 in een geding tussen het WCG en gedeputeerde staten van Groningen dat waterwoningen in tegenstelling tot woonschepen wel als woningen gerekend mogen worden. In het bestemmingsplan is voorgeschreven dat ruimte is voor hoogwaardig ontworpen drijvende woningen, niet voor ligplaatsen. Het bestemmingsplan onderscheidt drijvende woningen van woonarken en drijvende woningen zijn niet verplaatsbaar, omdat ze verankerd zijn met de waterbodem of de wallenkant door palen en beugels of via een drijflichaam. Daarom worden Gedeputeerde Staten in het gelijk gesteld.

Financiële situatie

Voor het innemen van een ligplaats betaald en de vergunninghouders liggeld. De hoogte van het liggeld werd bepaald aan de hand van de lengte van de ligplaats of het schip en de locatie van de ligplaats. Gemeenten moeten de opbouw van het liggeld kunnen verantwoorden met gemaakte kosten t.b.v. ligplaatsen en voorzieningen, aangezien opbrengsten niet hoger mogen zijn dan de gemaakte kosten.

Een andere vergoeding is de heffing van precariobelasting. De relatie tussen precariobelasting en gemaakte kosten hoeft in tegenstelling tot liggeld niet verduidelijkt te worden. Precariobelasting is een vergoeding voor het gebruik van gemeentelijke gronden. Horeca ondernemers moeten dit bij voorbeeld betalen om hun terras op te bouwen voor hun etablissement. Aangezien woonschepen vaak op water liggen dat in gemeentelijk eigendom is, betalen de eigenaren voor het gebruikte oppervlak waterbodem. Daar bovenop kan de gemeente nog een vergoeding innen op basis van de locatie van de ligplaats. Hoog gewaarde locaties zijn duurder dan minder populaire locaties.

Een verandering die in veel gemeenten voor woonschepen is ingevoerd is de invoering van de Roerende Zaak Belasting ter vervanging van liggeld of precariobelasting. Dit betekent dat eigenaren en gebruikers van woonarken ongeveer evenveel als vóór de omschakeling betalen. De eigenaren en gebruikers van grote niet authentieke ex bedrijfsschepen zijn goedkoper uit, zeker als zij voorheen precariobelasting moesten betalen.

Aangezien deze schepen wel veel oppervlak hebben, maar minder waard zijn is dit verschil groot. Voor authentieke schepen is de verscheidenheid nog groter. Ze zijn er in grote en kleine maten, maar - als ze in goede staat zijn - hebben ze wel gemeen dat ze hoog getaxeerd worden. Veel woonschipbewoners willen gelijk behandeld worden met walbewoners. De Roerende Zaak Belasting is een middel waarmee gemeenten in die vraag tegemoet komen. Woonschipbewoners betalen hetzelfde tarief als bezitters/gebruikers van onroerend goed die Onroerende Zaak Belasting betalen. Toch zijn niet alle plaatselijke belangenverenigingen van woonschipbewoners vóór een omschakeling naar Roerende Zaak Belasting. In Leeuwarden werd het voornemen van de gemeente zo zwaar tegengewerkt door de schippersvereniging van varende schepen dat het voorstel

niet is aangenomen.

In Amsterdam wordt Roerende Zaak Belasting geheven, daarnaast wordt al enkele jaren rioolrecht en waterschapsbelasting betaald door woonschipbewoners. De gemeente heeft in het Waterplan te kennen gegeven dat ze van plan is een erfpachtconstructie of een precariobelasting in te voeren. Door middel van de erfpachtconstructie kan de gemeente bij verkoop van het schip een deel van de verkoopprijs claimen. De klacht van Amsterdamse woonschipbewoners is dat hun gemeente wal- en waterbewoners wil vergelijken. LWO bestuurslid Blauw voorspelt dat de voorgenomen erfpachtconstructie en verhoging van het liggeld in Amsterdam tot gevolg heeft dat 80% van de eigenaren in financiële problemen komt. Deze groep is nou juist de typische groep met een alternatieve levensstijl die ervoor gekozen heeft onafhankelijk te zijn van subsidieregelingen en overlast vermijdt bij burens. In Groningen geeft een groot deel van de waterbewoners nog steeds aan dat ze gekozen hebben voor het vrije leven. De traditionele groep is nog niet verdwenen.

Huursubsidie

Volgens staatssecretaris Tommel is het onmogelijk woonschepen voor huursubsidie in aanmerking te laten komen. Kern van het probleem is dat het niet mogelijk is volkshuisvestingsinstrumenten toe te passen als het object niet onder de daartoe geëigende volkshuisvestingsregels valt. Woonschepen vallen niet onder de Woningwet, dus is het ingewikkeld te beoordelen of de huurprijs in relatie staat tot de kwaliteit. Objectieve maatstaven ontbreken voor huurcommissies.

Zowel voor bestaande als nieuwe schepen zouden voorschriften vastgesteld moeten worden. Tommel: "Er zal nader onderzoek nodig zijn om te komen tot de formulering van de voorwaarden waaraan dergelijke nieuwe woonvormen als geheel of gedeeltelijk op het water drijvende woningen moet voldoen om te bewerkstelligen dat de bewoners voor hun huursubsidie in aanmerking komen. Nogmaals: het mag duidelijk zijn dat het expliciet niet in de bedoeling ligt om bewoners van woonschepen in klassieke zin in aanmerking te doen komen voor huursubsidie".

Het argument dat objectieve maatstaven voor bepaling van huurprijzen niet hanteerbaar zijn is te weerleggen. Ten behoeve van de Roerende Zaak Belasting is namelijk ook objectieve taxatie nodig, op basis van de waarde, afschrijving en gemiddelde onderhoudskosten. Daarmee zou een huurprijs berekend kunnen worden. Opvallend is dat huursubsidie wel mogelijk is voor waterwoningen. De gemeente Amsterdam heeft een verzoek gedaan bij de overheid om de drijvende woningen die de gemeente in de sociale sector wilde plaatsen, voor huursubsidie in aanmerking te laten komen. Het verzoek is voorgelegd aan de staatssecretaris van het ministerie van VROM, Remkes. Alleen woningen die in aanmerking komen voor een huursubsidie kunnen onderdeel uitmaken van het sociale huursegment. VROM heeft hierover een principe-uitspraak gedaan. Huursubsidie voor waterwoningen is mogelijk mits de woningen voldoen aan het Bouwbesluit, de Woningwet en binnen het kader van de Huursubsidiewet vallen.

De positie van waterwoningen is nog niet goed afgebakend. In het geval van IJburg worden de waterwoningen als drijvende woning gezien en niet als schip. Of alle waterwoningen woningen zijn en geen schepen is niet te zeggen. In de wetgeving zijn namelijk nog geen bepalingen opgenomen of ze als onroerend goed beschouwd moeten worden.

Provinciaal beleid

Door de inwerkingtreding van de Wet op Woonwagens en Woonschepen was de regelgeving met betrekking tot woonwagens en woonschepen vanaf 1918 tot 1999 een rijksaangelegenheid geworden. De toename van het aantal woonschepen heeft de lagere overheden op zoek doen gaan naar mogelijkheden om op te treden tegen de woonschepen. Vele provincies hebben verordeningen geschreven om toch richtlijnen te geven aan het ligplaatsenbeleid in eigen provincie. De strekking van de verordeningen is over het algemeen gelijk. Zij verbieden met een woonschip ligplaats in de betreffende provincies in te nemen, uitgezonderd de speciaal daarvoor aangewezen en in de verordeningen vermelde gebieden, de artikel 31-ligplaatsen en de ligplaatsen die in een goedgekeurd bestemmingsplan zijn opgenomen.

Het beleid dat de provincies op het gebied van woonschepen voeren, is geheel verschillend. Bepaalde provincies voeren een beleid anderen laten het na om een beleid te voeren. De provincie Groningen is één van de provincies die geen beleid heeft op het gebied van woonschepen.

Bewerkt: oktober 2014

Bron: onbekend