

PRO

PRAKTIJK
OMGEVINGSRECHT

Besluiteloosheid rond het bouwbesluit – Bouwbesluit 2012 van toepassing op woonboten?

C.G.P. Goudriaan, G.H. Schoorl, A.P.W. Tonen, M.F. Vermaat en D.H. Woelinga

Vaststelling besluiten, bekendmakingen en elektronisch vastgesteld of vastgelegd? Wat geldt wanneer?

W. Sloots en H. de Vries

Boekbespreking: Handboek Bodembeschermingsrecht

J. Zigenhorn

WWW.PRAKTIJKOMGEVINGSRECHT.NL



78 Bouwbesluit 2012 van toepassing op woonboten?

C.G.P. GOUDRIAAN, G.H. SCHOORL, A.P.W. TONEN, M.F. VERMAAT EN D.H. WOELINGA¹

De heer Muilwijk woont op het water en is toe aan een nieuw verblijf. Hij heeft een bestaand schip op het oog dat hij flink wil verbouwen. Hij stuit bij het plannenmaken op allerlei technische problemen. Die kan hij wel oplossen maar, zo waarschuwt de aannemer, het mag niet van het Bouwbesluit. Muilwijk is niet direct overtuigd: het is toch een schip en dan heeft hij toch niets te maken met het Bouwbesluit? Het antwoord op deze vraag is nog niet zo makkelijk te geven.

1. Inleiding

De juridische status van woonboten is complex. En dat komt vooral omdat er eigenlijk niets op rijksniveau geregeld is en elk bestuursorgaan dus doet wat het goedgevindt. De complexiteit wordt nog verergerd door de inconsistente rechtspraak. Een van de hete hangijzers op dit punt is of een woonboot een bouwwerk is of niet. Dat onderscheid is van belang omdat in het geval van een bouwwerk een omgevingsvergunning in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo) is vereist en daarmee toetsing plaats dient te vinden aan het Bouwbesluit 2012. Als geen sprake is van een bouwwerk, is ook geen omgevingsvergunning vereist. Ook in het kader van een bestemmingsplan speelt het onderscheid: in geval van een bouwwerk zijn altijd gedetailleerde bouwregels van toepassing. Anders gelden alleen de gebruiksvoorschriften. Er is een heel palet aan uitspraken te vinden over de vraag of een woonboot een bouwwerk is. Nog steeds is geen sprake van een afgerond beeld. Wij zetten de laatste rechtspraak inzake woonboot en bouwwerk naast elkaar en komen tot een aanbeveling.¹

2. Geen definitie van het begrip bouwwerk

Wat onder een bouwwerk wordt verstaan is in geen rijkswet terug te vinden. De wetgever heeft reeds bij de invoering van de Woningwet besloten geen definitie voor het begrip bouwwerk op te nemen. Volgens de parlementaire

geschiedenis van de Woningwet is het spraakgebruik richtinggevend. In de Woningwetjurisprudentie is echter aansluiting gezocht bij de uitleg van het begrip bouwwerk in de model-bouwverordening.² Daarin is het begrip bouwwerk gedefinieerd als: "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."

Deze definitie heeft voor veel jurisprudentie gezorgd. Jurisprudentie die ook bruikbaar zal blijven voor de uitleg van het begrip bouwwerk onder de Wabo.³ Hetzelfde zal gelden voor de rechtspraak over de vraag of een drijvend huis een bouwwerk is of niet. In de volgende paragraaf hebben we daarom die rechtspraak op een rij gezet.

3. Jurisprudentie met betrekking tot de vraag of woonboten wel of geen bouwwerk zijn

3.1. Jurisprudentie vóór 2010

Tot 2010 was het vaste jurisprudentie dat de Woningwet op permanent bewoonde woonboten niet van toepassing is.^{4,5} Niet verrassend, omdat de Woningwet 1901 uitdrukkelijk bepaalde dat deze wet niet van toepassing was op woonschepen. Hoewel een dergelijke bepaling zowel in de Woningwet 1962 als in die van 1991 ontbreekt, moet

1 Over het onderscheid 'roerend en onroerend' is eveneens veel mee te delen in het kader van het huurrecht. Voor een artikel in dit tijdschrift voert de behandeling van dit onderscheid te ver. Verwezen wordt naar de artikelen van mr C.G.P. Goudriaan, 'Wonen op het water: roerend of onroerend?', *WR* 2009, 106 en 'Wonen op het water, vervolg: in het algemeen roerend', *WR* 2010, 27.

2 *Kamerstukken II* 1986/87, 20066, B, p. 16; ABRvS 28 maart 1979, nr. A-32068(1977); ABRvS 6 december 2006, nr. 200602330/1; ABRvS 17 oktober 2001, nr. 200004512/1.

3 Dit uitgangspunt is door de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State bij uitspraak van 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7117, bevestigd.

4 *NJ* 1975, 274.

5 ABRvS 6 augustus 1992, *BR* 1993, p. 296, en 18 september 1997, *BR* 1998, 667; *Gst.* 98, 7078, 6, m.nt. Teunissen (*Marina's Roermond*).

in het licht van de totstandkoming van laatstgenoemde wet worden aangenomen dat deze eveneens niet van toepassing is op woonschepen. Daarbij is essentieel, dat bij een woonschip als bedoeld in de Wet op Woonwagens en Woonschepen 1918 “moet worden gedacht aan permanente bewoning”. Met andere woorden: het gebruik was doorslaggevend voor de kwalificatie als woonschip.⁶ Ook bij de behandeling van de wijziging van de Huisvestingswet bleek duidelijk dat het de bedoeling van de wetgever was dat voor permanente bewoning bestemde vaartuigen niet onder de Woningwet vielen:⁷

“Evenmin vallen woonschepen – hetgeen wel het geval is met woonwagens en standplaatsen – onder het bereik van de Woningwet. Het Bouwbesluit en gemeentelijke bouwverordeningen zijn daardoor niet op woonschepen van toepassing.”

De Afdeling herhaalt in zijn uitspraak van 12 juli 2006,⁸ niet nader gemotiveerd, zijn oordeel dat de Woningwet niet van toepassing is op woonschepen.

Dat permanent bewoonde woonschepen niet onder de Woningwet vielen was in feite een uitzondering op de bestendige lijn in de jurisprudentie. Daarin was plaatsgebondenheid het onderscheidende criterium aan de hand waarvan werd bepaald of er sprake was van een bouwwerk of niet. Dat werd al snel aangenomen. Ook van drijvende ‘objecten’ zoals een bunkerschip aan spudpalen.⁹ Vakantiewoningen op het water (marina’s) werden, omdat zij slechts gedurende enkele maanden per jaar werden gebruikt en niet permanent werden bewoond, eveneens als bouwwerk aangemerkt. Om die reden vielen zij wel onder het regime van de Woningwet en moest de Afdeling onderzoeken of zij gezien hun constructie onder het begrip bouwwerk vielen.¹⁰ Zouden de marina’s echter het gehele jaar door worden bewoond, dan zou het een woonschip zijn en om die reden niet meer onder de Woningwet vallen. Een merkwaardige situatie: niet de vraag of er sprake was van plaatsgebondenheid was bepalend voor de kwalificatie bouwwerk, maar 365 dagen per jaar bewoning.

3.2. Jurisprudentie vanaf 2010

Ook na 2010 is de vraag of woonboten bouwwerken zijn meerdere malen onderwerp van rechtspraak geweest. De Afdeling heeft daarover uiteenlopende uitspraken gedaan. Samengevat is de lijn dat de Afdeling die woonboten

beschouwt als een bouwwerk in de zin van de Wabo:¹¹

1. die door middel van beugels zijn bevestigd aan palen,
2. en daarmee verankerd zijn in de grond en
3. waarbij het de bedoeling is om ter plaatse te blijven functioneren op een wijze die zich niet onderscheidt van een woning,

Kernvraag is steeds of er sprake is van een plaatsgebonden constructie. Dat is naar de aard der zaak een casuïstische beoordeling. Ter illustratie kan de volgende casus goed dienen.¹²

Het betreft een drijvende betonnen bak met een omvang van 5 bij 15 m, waarop een opbouw is gebouwd en die door middel van stalen frames is verankerd aan twee in de waterbodem verzonken stalen meerpalen, met een daarbij gebouwde steiger van 17 m lang en 3,50 m breed.

Is dit een bouwvergunningplichtig bouwwerk? Ja. Gelet op de verankering door middel van stalen beugels aan de meerpalen is de constructie van de woonboot plaatsgebonden; de woonboot in combinatie met de meerpalen is bedoeld om ter plaatse als verblijf te functioneren. Gelet op de constructie, de verbondenheid met de grond en de plaatsgebondenheid, moet de woonboot inclusief de meerpalen als een bouwwerk in de zin van de Woningwet worden aangemerkt. De omstandigheid dat de afmeerconstructie binnen een half uur kan worden ontkoppeld, doet daar niet aan af, nu het de bedoeling is dat de constructie in ieder geval gedurende een lange tijd op één plaats aanwezig is. De Afdeling merkt nog op dat de aard van het gebruik van de woonboot niet van belang is voor de vraag of de woonboot als een bouwwerk in de zin van de Woningwet kan worden aangemerkt. Dat is een verandering ten opzichte van eerdere rechtspraak, aangezien toen de aard van het gebruik, te weten permanente bewoning of niet, wel een rol speelde.

4. Woonboten geen bouwwerk

Zijn alle woonboten dan voortaan bouwwerken? Nee, er zijn uitspraken van de Afdeling waarin wordt geoordeeld dat geen sprake is van een bouwwerk. Dat de (recreatie) woonboot door middel van trossen van staalkabel en met een loopplank met de oever waren verbonden,¹³ betekende volgens de Afdeling dat de woonboot niet zodanig met de grond verbonden was, dat sprake was van een bouwwerk. Dat de woonboot was aangesloten op de nutsvoorzieningen was daarbij niet van belang.

De rechtspraak van de Afdeling geeft geen eenduidig beeld.

6 De regelgeving voor woonschepen werd in 1918 neergelegd in de Wet op de woonwagens en woonschepen. In het kader van de deregulering werd deze wet uiteindelijk in 1999 geheel ingetrokken en werden regels ten aanzien van ligplaatsen voor woonschepen opgenomen in de Huisvestingswet. Daarin werd, in navolging van de wet uit 1918, een woonschip gedefinieerd als een schip dat uitsluitend of in hoofdzaak gebezigd wordt of bestemd is voor bewoning.

7 *Kamerstukken II 1997-1998*, 25333, nr. 6, p. 22 (wijziging Huisvestingswet).

8 ABRvS 12 juli 2006, nr. 200507895/1, LJN AY3703, *Gst.* 7264, 173.

9 ABRvS 17 oktober 2001, nr. 200004512/1, LJN AE2659 (*Bunkerschip Medemblik*).

10 Aldus ook de noot van Teunissen in de *Gemeentestem*.

11 ABRvS 7 april 2010, nr. 200905090/1/H1; ABRvS 25 augustus 2010, nr. 2010200908871; ABRvS 6 oktober 2011, nrs. 201105942/1/H1 en 201105942/2/H1; ABRvS 4 juli 2012, nr. 201113350/1/A1.

12 ABRvS 25 augustus 2010, nr. 2010200908871.

13 ABRvS 16 november 2011, nr. 201105264/1/H1, *AB* 2012/4, r.o. 2.4, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Ook: ABRvS 8 mei 2013, nr. 201201123/1/T1. Aldus ook de noot van Teunissen in de *Gemeentestem*.

Vaak wordt het plaatsgebonden criterium gehanteerd om vast te stellen of er sprake is van een bouwwerk, maar soms ook weer niet.

5. Het bouwbesluit 2012 en woonboten

Op 1 april 2012 is het Bouwbesluit 2012 in werking getreden. Het Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan bouwwerken, maar bevat ook regels met betrekking tot sloop en het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen. Wat alle voorschriften in het Bouwbesluit 2012 gemeen hebben, is dat maatschappelijk ongewenste situaties op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu moeten worden voorkomen. Het Bouwbesluit 2012 regelt echter niets omtrent de toepassing van deze eisen op woonboten.

Sterker nog, de toelichting vermeldt expliciet dat “een woonschip of woonark” geen bouwwerk is in de zin van de Woningwet.¹⁴ De minister had dat in antwoord op Kamervragen ook al gemotiveerd aangegeven:¹⁵

“Evenals het huidige Bouwbesluit 2003 is het voorliggende ontwerpbesluit niet van toepassing op woonboten. *Reden dat deze woonvorm nooit onder de werkingssfeer van de Woningwet is gebracht, is dat de variatie in deze specifieke categorie zo divers is dat een substantieel deel van de bestaande woonboten niet aan de technische voorschriften van Bouwbesluit zou voldoen.* Voor woonboten hebben gemeenten hun eigen voorschriften.” (cursivering door auteurs)

De merkwaardige situatie doet zich nu voor dat de Afdeling enerzijds een woonboot als bouwwerk kwalificeert (maar niet altijd), wat toetsing aan het Bouwbesluit noodzakelijk zou maken, terwijl anderzijds de minister uitdrukkelijk heeft verklaard dat het Bouwbesluit niet op woonboten van toepassing is.

In de praktijk lijkt het ook onmogelijk het Bouwbesluit op de meeste woonboten toe te passen. De verschijningsvorm van woonboten, zowel inwendig als uitwendig, is zo oneindig divers dat in de praktijk uiterst lastig zal blijken het Bouwbesluit erop toe te passen, zoals de minister dat ook al had aangegeven in zijn genoemde antwoorden op Kamervragen.¹⁶

14 Bouwbesluit, Geïntegreerde toelichting, *Stb.* 2011, 416, onder ‘Woonfunctie’: “Onder woonfunctie vallen bouwwerken of delen daarvan met een woonbestemming, zoals vrijstaande woningen, eengezinswoningen, flat- of portiekwoningen, studentenhuizen en woonwagens. Ook de zogenoemde «drijvende woning» is een woonvorm waarop de voorschriften in dit besluit van toepassing zijn. Daarentegen is een woonschip of woonark geen bouwwerk in de zin van de Woningwet.”

15 Brief minister van BZK van 10 juni 2011, in antwoord op vragen 32757-1, Antwoord 102.

16 Thans komt het voor dat een woonbotenverordening bepalingen bevat, die toestemming vereisen van B&W of het Waterschap voor een verbouwing of vervanging van het woonschip. Als er geen woonbotenverordening van toepassing is, dan bestaat nog de mogelijkheid dat de APV een regeling geeft voor verbouwen en/of vervangen van woonboten.

6. Conclusie: Is er nadere regelgeving nodig?

In de jurisprudentie over bouwwerken is plaatsgebondenheid de essentie en de wijze van afmeren (lees: de wijze van indirecte verbondenheid met de grond) is niet doorslaggevend. Behalve bewoonde binnenvaartschepen zijn alle drijvende constructies waarop permanent gewoond wordt plaatsgebonden. Ook woonschepen die zelfstandig kunnen varen, maar met trossen zijn afgemeerd aan bolders of palen, zijn plaatsgebonden, want ze zijn, evenals bijvoorbeeld zeecontainers die gebruikt worden als studentenhuisvesting, bedoeld om verreweg het grootste deel van het jaar ter plaatse te functioneren en ze zijn voorzien van nutsvoorzieningen. En waarom zou een tros of staaldraad die (het grootste deel van het jaar) vastzit aan de woonboot enerzijds en de bolder of paal anderzijds geen indirecte verbinding met de grond vormen en een beugel rondom een meerpaal (waar per definitie lucht tussen zit, anders kan hij niet op en neer gaan) wel?

Waarom de Afdeling in deze uitspraken van 16 november 2011 en 8 mei 2013 niet het criterium hanteert dat de woonboot is bedoeld om ter plekke te functioneren op een wijze die zich niet onderscheidt van een woning, blijft in nevelen gehuld. Of een boot bijvoorbeeld al dan niet eenvoudig is af te koppelen (van de wal of van nutsvoorzieningen) is immers geen relevant criterium. En als je uitgaat van die plaatsgebondenheid is dat ook het criterium niet.

Deze casuïstische uitspraken van de Afdeling zorgen er voor dat de eigenaar van een woonboot bij voortdurend in het ongewisse verblijft over zijn rechtspositie en in het ergste geval steeds zal moeten procederen over de vraag of zijn woonboot wel of niet een bouwwerk is.¹⁷

Onduidelijkheid blijft troef en dat is voor de uitvoeringspraktijk zacht gezegd heel vervelend en veroorzaakt onnodig kosten van rechtsbijstand. Het is daarom van groot belang dat de wetgever zijn verantwoordelijkheid neemt, de knoop doorhakt en een standpunt bepaalt inzake de rechtspositie van de woonboot. De beste oplossing zou zijn, nog eens expliciet te bepalen dat de Woningwet en de Wabo (althans voor wat betreft het bouwen) niet van toepassing zijn op drijvende constructies die bedoeld zijn voor permanente bewoning.

17 Er is jurisprudentie waarin wordt bepaald dat woonboten, c.q. op water drijvende bouwsels, niet onder het begrip gebouw kunnen worden geplaatst. Zie bijv. HR 26 januari 1965, *NJ* 1965, 190; daarin werd beslist, dat een op water drijvend bouwsel niet onder het begrip gebouw kan worden geplaatst. Ook het Hof Arnhem heeft zich over drijvende bouwsels uitgelaten: Hof Arnhem 20 mei 1965, *NJ* 1966, 151 (*Drijvend bouwsel = woonschip*). Deze uitspraken zijn gedaan in het kader van belastingwetgeving.