

Aan
Gemeente Groningen
T.a.v. de heer P. van de Sande

De heer K. Koetje

PlasBossinade Advocaten N.V.
Postbus 1100
9701 BC Groningen
Paterswoldseweg 802

T: +31(0)50 521 43 33
F: +31(0)50 525 88 50
I: www.plasbossinade.nl

KvK: 01144514

Stichting Beheer Derdengelden
PlasBossinade Advocaten
ABN-AMRO: 57.11.35.099

Groningen, 1 februari 2012

Inzake : Gemeente Groningen/advies woonschepen
Onze ref. : 20111765-14/wrv/eeg/12-00462681
Uw ref. :

Verzonden per email

mr. W.R. van der Velde
advocaat
Tel. direct : (050) 521 43 65
Fax direct : (050) 525 54 35
E-mail : vandervelde@plasbossinade.nl

Geachte heren,

In december 2011 heeft u mij gevraagd te adviseren over de vraag of de gemeente Groningen bevoegd is eisen te stellen aan woonschepen. Wij hebben hier op woensdag 18 januari jl. over gesproken. Daarbij bleek het te gaan om onder meer de volgende (soorten) eisen:

- "Welstandsachtige" eisen;
- Technische eisen m.b.t. woonkwaliteit (inhoud en oppervlakte binnenruimten);
- Technische eisen m.b.t. brandveiligheid;
- Verbod op (kamergewijze) verhuur.

De juridische vraag is of de gemeente bevoegd is dit soort eisen te stellen aan woonschepen naast artikel 88 Huisvestingswet.

Terzijde merk ik op dat die vraag in de Toelichting bij de Verordening Openbaar Vaarwater 2006 door de gemeente zelf ontkennend is beantwoord.¹ Hierin wordt opgemerkt dat de centrale wetgever heeft gemeend dat de overheid geen eisen mag stellen aan de inrichting en het gebruik van het woonschip zelf. Volgens de Toelichting heeft de gemeente slechts een verordenende bevoegdheid met betrekking tot de ligplaats voor woonschepen.

¹ Zie de Toelichting op de Verordening Openbaar Vaarwater 2006, p.16.

Alle werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met de naamloze vennootschap PlasBossinade Advocaten N.V., waarop van toepassing zijn de op de achterzijde van deze brief vermelde algemene voorwaarden.

All activities shall be carried out under an assignment agreement with the public company PlasBossinade Advocaten N.V., to which the general terms and conditions printed at the back of this letter shall apply.

Autonome bevoegdheid; huishouding van de gemeente

Er is geen bijzondere wettelijke regeling op basis waarvan de gemeente dergelijke eisen mag stellen. De bouwregelgeving ziet immers niet op woonschepen en andere wetgeving waarin aan de gemeente regelgevende bevoegdheid ten aanzien van woonschepen wordt geattribueerd is er niet.

Dat betekent dat de gemeente op basis van zijn autonome bevoegdheid (artt. 108 en 149 Gem. wet) slechts bevoegd is om regels te stellen voor zover dat in het belang van de gemeente nodig is (art. 149 Gem. wet). Anders gezegd: slechts ten aanzien van die onderwerpen die tot de huishouding van de gemeente behoren, is de gemeente regelingsbevoegd (art. 108 Gem. wet).

Bij het stellen van aanvullende regels door de gemeente dient de boven- en ondergrens van deze gemeentelijke 'huishouding' in acht genomen te worden.

Bovengrens

De bovengrens is gecodificeerd in artikel 121 Gemeentewet. De bovengrens houdt kort gezegd in dat decentrale regels niet in strijd mogen zijn met regels van het Rijk. Hierbij wordt gekeken naar de wetshistorie en de opbouw van de wet.

Voor 1989 gold de Wet op Woonwagens en Woonschepen en het bijbehorende Reglement op Woonwagens en Woonschepen. In 1989 is een groot aantal bepalingen van de Wet op Woonwagens en Woonschepen ingetrokken. Slechts artikel 31 met de strekking van het huidige artikel 88 Huisvestingswet bleef staan in de Wet op Woonwagens en Woonschepen. De redenen voor intrekking van de overige artikelen waren onder andere de moeilijkheid van het stellen van eisen aan woonschepen en de wens tot deregulering.² De memorie van toelichting bij de wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging van regelgeving en vergroting van gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid vermeldt dat de overheid geen andere regels zal stellen, ook niet in andere kaders. Hierbij werd opgemerkt dat op gemeentelijk niveau wel regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de ligplaats. Hierop volgend werd het Reglement op Woonwagens en Woonschepen ingetrokken.³

In 1996 is een bepaling met de strekking van artikel 31 Wet op Woonwagens en Woonschepen opgenomen in artikel 88 Huisvestingswet. Artikel 31 Wet op de Woonwagens en Woonschepen is toen komen te vervallen. Bij deze wijziging is in de wetsgeschiedenis opgemerkt dat de gemeenteraad op grond van haar autonome bevoegdheid in principe vrij is

² *Kamerstukken II*, 1989/97, 21 437, nr. 3, p. 7.

³ Besluit van 21 juni 1991 (Stb. 1991,395).

regels te stellen ten aanzien van woonschepen en ligplaatsen.⁴ Volgens de wetgever doorbreekt artikel 88 Huisvestingswet die autonome bevoegdheid ten dele. Dit artikel bepaalt dat ten aanzien van ligplaatsen geen algeheel verbod kan worden opgenomen om woonschepen te weren.

Hieruit blijkt dat de wetgever aanvullende regelgeving door decentrale overheden niet uitsluit, mits dit niet leidt tot een algeheel verbod.

Ondergrens

De ondergrens wordt bereikt wanneer regelgeving niet meer behoort tot de gemeentelijke huishouding, maar ziet op het privé-leven van burgers. Een voorschrift moet een gemeentelijk en dus openbaar belang dienen. Of de ondergrens bereikt wordt bij het stellen van aanvullende voorschriften verschilt per categorie. De hiervoor genoemde soorten voorschriften die tijdens onze bespreking op 18 januari jl de revue passeerden zal ik hierna apart bespreken.

Welstandseisen

Aanvullende regelgeving bestaande uit een soort van welstandseisen (d.w.z. eisen m.b.t. het uiterlijk aanzien van een woonschip) is mijns inziens toegestaan. Het betreft een gemeentelijk belang namelijk het uiterlijk aanzien van de gemeente. Bovendien heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat, gelet op de wetsgeschiedenis, de gemeenteraad bevoegd is tot het stellen van nadere regels die mede zien op het uiterlijk aanzien van woonschepen.⁵ Deze uitspraak wordt tevens aangehaald en gevolgd door de voorzieningenrechter van de Rechtbank Alkmaar.⁶ Ook de Rechtbank Groningen heeft geoordeeld dat de gemeenteraad in het belang van de gemeente regels mag stellen om het aanzien van de gemeente te beschermen.⁷

Voorschriften met betrekking tot de inrichting

Aanvullende regelgeving met betrekking tot de inrichting van schepen is moeilijk denkbaar. Regels die bijvoorbeeld zien op het aantal kamers, de omvang van de kamers of de plafondhoogte laten zich moeilijk brengen onder een gemeentelijk belang. Deze aspecten spelen zich geheel achter de voordeur af, zonder effect op de omgeving.

Voorschriften met betrekking tot gebruik

Bijzondere eisen in de verordening voor woonschepen ten aanzien van verhuur aan studenten zijn waarschijnlijk wel mogelijk. In dat geval kan sprake zijn van een duidelijk effect op de omgeving, bijvoorbeeld in de vorm van hinder voor omwonenden. Het

⁴ *Kamerstukken II*, 1996/96, 25 333, nr. 3, p.10.

⁵ ABRvS 30 juni 2004, *LJN*: AP4611.

⁶ V.zr. Rb Alkmaar 29 juli 2005 *LJN*: AU0336.

⁷ Rb Groningen 18 april 2001, *LJN*: AB1259.

voorkomen daarvan is een gemeentelijk belang en dat maakt het stellen van voorschriften mogelijk.

Technische eisen

Op de vraag of de gemeenteraad bij verordening bevoegd is technische eisen te stellen aan woonschepen is geen eenduidig antwoord te geven. Bij elke technische eis dient de vraag beantwoord te worden of de gemeentelijke huishouding wordt geraakt. Een voorschrift dat ziet op de algemene brandveiligheid op het water, lijkt een gemeentelijk belang te behartigen, namelijk het voorkomen van openbare orde problemen. Bijvoorbeeld een voorschrift dat ziet op de afstand tussen schepen, om te voorkomen dat brand van het ene schip over kan slaan op het andere schip. Een voorschrift dat ziet op de brandveiligheid van een specifiek schip, bijvoorbeeld het aan boord te gebruiken materiaal, lijkt de gemeentelijke huishouding minder te raken. Kortom, bij iedere technische eis die de gemeenteraad wil stellen, dient het te beschermen belang de gemeentelijke huishouding te raken.

Voor wat betreft eisen met betrekking tot brandveiligheid heeft het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (Nibra) een handreiking opgesteld (bijgevoegd). Het doel van deze handreiking is het geven van handvatten voor het opstellen van regelgeving die ziet op specifieke brandveiligheidsvoorschriften voor woonschepen.

Een voorbeeld van een verordening waarin eisen worden gesteld met betrekking tot de brandveiligheid is de Verordening woon- en bedrijfsschepen 2005 van de Gemeente Rotterdam. Bij het Besluit brandveiligheid woonschepen worden nadere eisen gesteld aan woonschepen ten behoeve van de brandveiligheid (bijgevoegd).

Conclusie

De vraag is of de gemeente in een verordening voorschriften met betrekking tot woonschepen op mag nemen. Hierbij gaat het om onder meer welstandsachtige eisen, technische eisen m.b.t. woonkwaliteit, technische eisen m.b.t. brandveiligheid en een verbod op (kamergewijze) verhuur.

Terzijde heb ik bij het beantwoorden van deze vraag gewezen op de Toelichting bij de Verordening Openbaar Vaarwater 2006. Deze toelichting lijkt de vraag negatief te beantwoorden. De Toelichting stelt namelijk de gemeenteraad slechts een verordenende bevoegdheid heeft betrekking tot de ligplaats van woonschepen.

Aangezien er geen bijzondere wettelijke regeling is op basis waarvan de gemeente aanvullende eisen mag stellen, kan de gemeente dit slechts doen op basis van de autonome verordenende bevoegdheid.

Bij het stellen van regels aan woonschepen dient door de gemeenteraad de boven- en ondergrens van de gemeentelijke huishouding in acht genomen te worden.

Gelet op de wetsgeschiedenis van artikel 88 Huisvestingswet levert de bovengrens, de grens met hogere regelgeving, geen belemmeringen op voor het stellen van aanvullende regels.

De vraag of de ondergrens, de grens waar het gemeentelijk belang over gaat in het privé-leven van burgers, een belemmering vormt voor aanvullende regelgeving verschilt per categorie eisen. Een voorschrift moet een gemeentelijk belang dienen en niet slechts het leven achter de voordeur reguleren.

Voor de eerste categorie, welstandachtige eisen, is het stellen van aanvullende regels toegestaan. In de eerste plaats wordt hiermee het aanzien van de gemeente beschermd, dit is een gemeentelijk belang. In de tweede plaats is door onder andere de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Rechtbank Groningen geoordeeld, dat het stellen van eisen die zien op het uiterlijk van woonschepen is toegestaan.

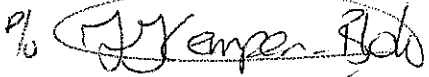
Eisen die zien op de inrichting van woonschepen, de tweede categorie, zijn moeilijk denkbaar. Deze treden slechts in het privé-leven van de bewoners, zonder dat een gemeentelijk belang wordt gediend.

Voorschriften in de verordening die zien op het gebruik van woonschepen zijn onder omstandigheden denkbaar. Bijvoorbeeld voorschriften met betrekking tot verhuur aan studenten. In dat geval kan sprake zijn van effect op de omgeving, waardoor een gemeentelijk belang ontstaat.

Voor de laatste categorie, technische eisen, is geen eenduidig antwoord mogelijk. Bij iedere technische eis moet beoordeeld worden of een gemeentelijk belang wordt beschermd. Een voorbeeld is dat de algemene brandveiligheid op het water de gemeentelijke huishouding wel zal raken, maar de brandveiligheid op een specifiek schip niet.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geadviseerd,

Hoogachtend en met vriendelijke groet,


(Sec.)

W.R. van der Velde
mede namens mr E.E. Grit