

WAT ER LEEFT IN STAD

Plan van aanpak wonen op het water in Groningen

September 2012

Inhoud

1 Inleiding	3
2. Huidige situatie wonen op het water	5
2.1 Historie	5
2.2 Bestaand beleid	6
2.3 Aantallen ligplaatsen	6
2.4 Soorten schepen.....	7
2.5 Kenmerken bewoners	9
2.6 Regelgeving op het water	11
2.7 Kosten bewoners / gemeente	13
2.8 Conclusie	14
3 Aanpak.....	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Ruimtelijke ordening op het water	16
3.3 Uitgiftesystematiek.....	19
3.4 Kamerverhuur.....	22
3.5 Gegevens op orde	25
3.6 Organisatie	26
4 Uitvoeringsplan	27
BIJLAGE	28
Resultaten quick scan zoek- en verbetergebieden	28

1 Inleiding

‘Woonbootbewoners op de wachtlijst voor een vaste ligplaats incasseren een cadeautje à 50.000 euro van de gemeente zodra ze deze ligplaats krijgen’.

‘Als de Gemeente Groningen opnieuw bewijst een onbetrouwbare partner te zijn en niet voor voldoende ligplaatsen zorgt, ligt er zo weer een boot op de Grote Markt’.

Deze twee citaten naast een aantal andere spelen een belangrijke rol in de discussie rond wonen op het water en iets breder, het gebruik van water in Groningen.

Het zijn ongenueanceerde uitspraken maar ze geven wel aan dat er met betrekking tot wonen op het water een problematiek heerst waarin de betrokken partijen niet altijd op één lijn zitten. Voor de aanpak van een aantal problemen is het echter wel nodig het samen te doen.

De stelling aan het begin van deze rapportage is dan ook:

‘We moeten als gemeente Groningen samen met de meest prominente gebruikers van het water in Groningen, de woonbootbewoners, een aantal fundamentele zaken anders gaan organiseren anders blijven we doormodderen’.

Een belangrijk argument voor deze stelling heeft betrekking op het aantal ligplaatsen in de stad. Door de afspraak dat er minimaal 434 ligplaatsen moeten zijn in de stad, bij motie vastgesteld door de gemeenteraad en het feit dat er vanwege ruimtelijke ontwikkelingen soms ligplaatsen moeten verdwijnen, is er sprake van een continue zoektocht naar nieuwe ligplaatsen.

In het collegeprogramma ‘Groningen, progressief met energie’ is opgenomen dat er een kritische discussie gevoerd moet worden over (de afstemming) van vraag en aanbod van ligplaatsen. Hierbij hoort ook een systeem van beprijzing. Het college geeft aan te bezien hoe dit zo snel mogelijk kan worden ingevoerd. Daarnaast wil het college onderzoeken of er nieuwe liggebieden kunnen worden gevonden in de Hoendiepzone en in Meerstad, onder strikt ruimtelijke voorwaarden.

Het woonschepencomité heeft haar visie op wonen op het water in Groningen beschreven in ‘plan 2030’ en in ‘Water als drager’. Beide documenten zijn gebruikt als input voor dit plan van aanpak.

Het vinden van ligplaatsen binnen de huidige kaders is moeilijk. De standaard reactie is ‘liever geen woonboten op deze plek’. Woonboten hebben een slecht imago, omdat ze vaak worden geassocieerd met een slechte beeldkwaliteit. Om nieuwe liggebieden te kunnen creëren is het nodig om waterwonen te integreren in nieuwe ontwikkelingslocaties. Hiervoor is het noodzakelijk specifieke afspraken te maken over de (beeld)kwaliteit van woonschepen.

Het systeem van vraag en aanbod zal moeten worden aangepast. Ligplaatsen worden nu bij vergunning uitgegeven via een wachtlijststelsel, hier zit weinig schot in. Tegelijkertijd worden er een behoorlijk aantal schepen in de stad te koop aangeboden. Hierbij gaat het om de woonboot met de ligplaats, want een vergunning is bij verkoop overdraagbaar. De praktijk hierbij is dat de waarde wordt bepaald door de boot en de ligplaats waarbij de waarde van een ligplaats varieert van enkele tienduizenden Euro’s tot meer dan honderdduizend Euro. De combinatie wachtlijst en overdraagbaarheid van de ligplaatsvergunning lijkt een uiterst sociaal beleid, maar werkt in praktijk contraproductief aan doorstroming.

Dit plan van aanpak moet voorzien in de behoefte aan een ruimtelijk afwegingskader als het gaat om het wonen in relatie tot het overige gebruik van de wateren in Groningen. Er zijn namelijk naast wonen op het water ook tal van andere functies die een aanspraak maken op de schaarse ruimte zoals bijvoorbeeld vaartoerisme, recreatie, ecologie en beroepsvaart.

Totstandkoming van deze rapportage

Om tot een gedragen plan van aanpak te komen is er een projectgroep geformeerd waarin naast medewerkers van de gemeente Groningen vertegenwoordigers van het woonschepcomité Groningen zitting hadden. Tevens zijn andere belanghebbenden betrokken bij het project zoals ondernemers op en aan het water. Het project is georganiseerd rond een kernteam met daarnaast vier werkgroepen, die aan de slag zijn gegaan met de volgende thema's.

Uitgiftesystematiek

Bij dit thema is in beeld gebracht welke systemen van 'beprijzing' mogelijk zijn en wat de voor- en nadelen zijn. Daarnaast is onderzocht hoe het wonen op het water in zones kan worden ingedeeld waarbij op de ene plek meer of minder mogelijk is dan op een andere plek. Het uitgangspunt daarbij is dat er door zonerings- en strikte voorwaarden ook nieuwe liggebieden kunnen worden gecreëerd.

Kamerverhuur

Deze werkgroep heeft uitgewerkt in hoeverre kamerverhuur op het water beperkt kan worden of gereguleerd.

Ruimtelijke Ordening

Eén van de uitgangspunten in het project is dat door het wonen op het water goed te regelen er ruimte wordt gemaakt voor andere functies. Deze functies zijn bijvoorbeeld watergerelateerde bedrijvigheid zoals recreatie en toerisme maar ook horeca op en aan het water. Deze werkgroep heeft in beeld gebracht waar in de stad en onder welke voorwaarden wonen op het water tot de mogelijkheden behoort. In totaal zijn 14 locaties onderzocht, waarbij twee locaties als op korte termijn kansrijk worden ingeschat.

Systeem en Organisatie

Als gemeente hebben we niet al onze gegevens goed op orde en de organisatie is niet adequaat ingericht om op een efficiënte wijze met de ruimte op het water om te gaan. De werkgroep heeft onderzocht welke informatie noodzakelijk is om adequaat met de materie om te gaan en er wordt gekeken of de gegevens die hiervoor nodig zijn aanwezig zijn of dat er extra zaken in kaart moeten worden gebracht. De benodigde informatie wordt beschikbaar gemaakt voor de mensen die er mee moeten werken. Daarnaast is er een aantal voorstellen uitgewerkt voor het verbeteren van de organisatie rond het wonen op het water in de stad.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze rapportage beschrijft de huidige situatie en de knelpunten en problemen. Hoofdstuk 3 geeft het resultaat weer van de bovengenoemde werkgroepen en beschrijft de voorgestelde aanpak om tot een oplossing van de problemen en knelpunten te komen. Hoofdstuk 4 tenslotte gaat in op de vraag hoe deze aanpak geïmplementeerd kan worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde 'quick wins' en onderdelen met een langere looptijd die in het uitvoeringsplan moeten worden opgenomen.

2. Huidige situatie wonen op het water

2.1 Historie

De historische relatie van Stad en water

De relatie van de stad Groningen en het water is onlosmakelijk en eeuwenoud. Groningen is ontstaan op de noordelijke uitloper van de Hondsrug. Deze heuvelrug doorkruist geheel Drenthe en vormde tot in de late middeleeuwen de ondergrond voor de enige route over land naar de hoog gelegen kwelders in het noordelijke zeekleigebied. Aan weerszijden van de rug liggen de met veen en klei gevulde rivierdalen van Hunze en Aa. Deze riviertjes vloeiden ten noorden van de stad samen in wat later vergraven is tot het Reitdiep. Deze waterweg stond in open verbinding met zee. De positie van Groningen moet vanaf het begin een bijzondere zijn geweest. Zij lag op het grensvlak van twee culturen, die van het wierdenlandschap en die van de zandgronden en vormde economisch gezien een aantrekkelijke marktplaats voor de uitwisseling van goederen; via het Reitdiep verbonden met de zee en daarmee als Hanzestad met de rest van de wereld. Het vervoer van en naar de stad ging het gemakkelijkst via het water. Vanaf de 15e eeuw werden dan ook al verbindingen gegraven met het Ommeland, te beginnen met het Damsterdiep en later het Boterdiep. Veel van deze waterwegen waren deels al aanwezig en hadden de functie voor een goede afwatering te zorgen. In de 17e eeuw kreeg dit een vervolg door het graven van het Hoendiep, die de verbinding met Friesland verzorgde en het Winschoterdiep die de veenkoloniën voor de stad ontsloot.

De verdere ontwikkeling van het netwerk aan infrastructuur over het water is doorgegaan tot in de jaren 30 van de vorige eeuw. Het Noord-Willemskanaal, het Eendrachtskanaal, de Westerhaven, het Gorecht- en Oosterhamrikkanaal, de aanleg van de Oosterhaven met het Eemskanaal, het van Starckenborghkanaal en de aanleg van de Scandinavische havens. Groningen ligt tot op de dag van vandaag dan ook als een spin in het web van waterwegen die samenkomen bij de stad. Niet voor niks kwam het grootste deel van de Nederlandse vloot uit de regio Groningen en was de stad voor WO2 de grootste binnenhaven van Nederland, een stad van handel en overslag. De stad Groningen bezat het stapelrecht en de relatie van Stad en Ommeland is daar eeuwenlang door bepaald.

Al met al heeft dat de stad tot in het recente verleden rijkdom gebracht die zich weerspiegelt in de bebouwing van de Hoge der A en de monumentale pakhuizen aan de Noorderhaven, Diepenring en later ook de Wester- en Oosterhaven. Grote delen van de stad zijn in ruimtelijke en functionele zin bepaald door de relatie met het water en dit is nog steeds zichtbaar in de daar aanwezige stedenbouwkundige structuur en in de naamgeving van sommige gebieden en straten. Voorbeelden daarvan zijn het Schuitenschuiverskwartier, het Eiland, de Hoge en Lage der A, de Noorderhaven en de Spilsluizen.

Schaalvergroting en functieverandering

Maar door de toenemende schaalvergroting van schepen en overslag zijn de havenactiviteiten uit het stedelijke beeld verdrongen. Ook is het verkeer over het water, oorspronkelijk nodig voor het economisch functioneren van de stad, vrijwel geheel overgenomen door het verkeer over de weg.

Veel van de oevers en kades van de stad zijn daardoor vrijgekomen en ingenomen door woonboten en arken in de tijden van woningtekorten, aanvankelijk door seizoenarbeiders en gepensioneerde schippers en later als aantrekkelijk alternatief voor de grootschalige sociale woningbouw. Met het bewonen en het permanente karakter verloor het echter zijn publieke en dynamische karakter. Daarnaast is door de staat van onderhoud en de beeldkwaliteit ook de bijdrage aan de kwaliteit van het stedelijke beeld niet meer vanzelfsprekend.

De vanzelfsprekende eeuwenoude relatie van stad en water komt daardoor onder druk te staan. De huidige stad verbindt zich nog maar in beperkte mate met het gebruik van het water.

Uit de Stadsplattegrond van Haubois 1624 en ook uit oude foto's blijkt hoe sterk de relatie Stad en Water door de eeuwen heen is geweest door de aanwezigheid van al die schepen en tot welke drukte dit op verschillende plekken in de openbare ruimte van de stad heeft geleid.

Alom worden deze beelden als aantrekkelijk aangemerkt die het begrip en gevoel van stedelijkheid ondersteunen en benadrukken. In de Noorderhaven is door de grote hoeveelheid veelal authentieke schepen deze stedelijkheid nog steeds voelbaar en zichtbaar. De charterschepen aan de Hoge der A in de winter en ook evenementen als Groninger Welvaart laten zien dat schepen in de stad wezenlijk bijdragen aan het beeld van de stad wat zich weerspiegelt in de grote publieke belangstelling.

Met dit verbeterplan hebben we de kans om, voortbordurend op de historische ontwikkeling van de stad, met nieuw elan de relatie stad en water opnieuw te benoemen en vorm te geven en de synergie van stad en water en nieuw gestalte te geven.

2.2 Bestaand beleid

Het vigerend beleid voor het wonen op het water is vastgelegd in de Nota Watergang (1999). De nota Watergang beschrijft de stand van zaken op en rond het stedelijk water. Daarnaast geeft het richtingen aan waarin de ruimtelijke ordening van het water zich kan ontwikkelen. Onder andere wordt een eerste aanzet gegeven tot het beschouwen van het wonen op het water als een serieuze woonvorm. Ook werd de opdracht geformuleerd tot het vinden van 32 extra ligplaatsen en tegelijkertijd een kwaliteitsverbetering van de bestaande ligplaatsen, met name in de binnenstad. Daarnaast moest het gebruik van de wallenkant beter gereguleerd worden en voldaan worden aan de eis/wens een open ruimte van 5 meter tussen woonboten te hebben. Het beleid is verder uitgewerkt in de Verordening Openbaar Vaarwater (VOV) en in het Bestemmingsplan Openbaar Vaarwater. Daarover later meer.

2.3 Aantallen ligplaatsen

Vaste ligplaatsen

Met het WCG is de bestuurlijke afspraak gemaakt dat er minimaal 434 vaste ligplaatsen voor woonschepen in de stad beschikbaar moeten blijven. Omdat er de laatste jaren regelmatig onduidelijkheid ontstond over het werkelijk aantal ligplaatsen, zijn tellingen uitgevoerd. In 2010 leverde een telling van de gemeente en het woonschepencomité samen op dat er 436 vaste ligplaatsen waren. Een telling is een momentopname, vandaar dat er verschillen

optreden. In een jaar kunnen er ligplaatsen zijn bijgekomen (bv. Meerschapsgebied) of verdwijnen (bv. ten behoeve van de tram).

Alhoewel het aantal ligplaatsen in kwantitatieve zin voldoet, is er toch sprake van een tweetal knelpunten:

- Doordat er onvoldoende keuze in ligplaatsen in de stad is, is het voor bewoners moeilijk hun woonwens te realiseren;
- Er is geen ruimte voor 'wisselplekken'. Wisselplekken zijn op verschillende manieren te interpreteren. Er zijn grofweg twee soorten wisselplekken nodig:
 1. tijdelijke plekken waar een woonschip even kan liggen op het moment dat er onderhoud plaatsvindt aan de wal, of als om een andere reden de plek tijdelijk niet beschikbaar is;
 2. plekken waar bewoners heen kunnen op het moment dat hun woonplaats in het geheel niet meer beschikbaar is (zoals bv. in het geval van het aankopen van de plaatsen voor de tram). Nu is het zo dat, vanwege gebrek aan alternatieven, deze plekken soms opgekocht worden tegen hoge kosten voor de gemeente. Het zou wenselijk zijn om een aantal plekken beschikbaar te hebben voor dit soort doeleinden. Dit zou de kosten voor de gemeente ook beperken. Daarover later meer.

Noorderhaven

Een bijzondere positie wordt ingenomen door de Noorderhaven. De Noorderhaven is een vrijhaven. Bewoners betalen RZB over het schip. Bewoners kunnen een 'Noorderhavenverklaring' krijgen waarmee financiering van het schip mogelijk wordt.

Permanente bewoning is in de huidige situatie niet verboden in de Noorderhaven. Afmeren om permanent te wonen is toegestaan onder voorwaarden zoals omschreven in de VOV. Het is een bij VOV gereguleerde vrijhaven voor woonschepen. Maar de schepen hebben geen vaste ligplaats en moeten de aanwijzingen van de havenmeester opvolgen.

Dit levert complicaties op met betrekking tot bijvoorbeeld het bezorgen van post, de Basisregistratie Administratie Gebouwen (BAG), registratie in het GBA, het aanleggen van riolering et cetera. Toewijzing van de plekken in de Noorderhaven gebeurt door de Sectie Havenwezen.

De Noorderhaven blijft een vrijhaven. Het project verbetering Diepenring/Noorderhaven kent zijn eigen traject. Wel is het zo dat keuzes die in het kader van dit verbeterplan worden gemaakt ook gevolgen kunnen hebben voor de Noorderhaven.

2.4 Soorten schepen

Wat betreft het schip is er allereerst het onderscheid:

- Woonschepen
- Niet woonschepen
 - Bedrijfsschepen met vaste ligplaats
 - Beroepsvaart
 - Recreatievaart

Woonschepen

Soorten woonschepen

Ten eerste is er onderscheid te maken naar de bouw van het schip:

- Woonschepen: vaak traditionele schepen, uit de vaart genomen binnenvaartschepen of anderszins historische schepen die een liggende (niet varende) woonfunctie hebben gekregen.

Veel van deze woonschepen varen nog regelmatig;

- Woonark : een meestal betonnen, soms stalen casco waarop een houten, stenen of kunststof opbouw is bevestigd; primair geconstrueerd om in te wonen;

- Scharck: een veelal stalen schip, vaak in onbruik geraakte binnenvaartschip of dekschuit, waarop een houten, stenen of kunststof opbouw is gemaakt. Ze lijken op arken, maar onderscheiden zich door de metalen onderbouw.

Vanwege de eis die de meeste verzekeraars aan stalen schepen stellen om eens in de vier à vijf jaar naar de werf te moeten voor onderhoud en controle van het onderwaterschip, is het van belang dat de ligplaatsen van deze schepen varende bereikbaar zijn.

Onderscheid authentiek/niet-authentiek

De gehele diepenring ligt in het Beschermd Stadsgezicht Binnenstad. Om zoveel mogelijk aan het karakter van het beschermde stadsgezicht bij te dragen, mogen volgens de Verordening Openbaar Vaarwater (VOV) enkel authentieke schepen een ligplaats innemen. Momenteel wordt nog een groot gedeelte van de ligplaatsen ingenomen door woonarken. Bij vervanging van het schip dient een woonark vervangen te worden door een authentiek schip.

Knelpunt: Veel eigenaren zijn niet in staat of niet gemotiveerd, om hun schip op deze manier te vervangen, waardoor de woonark blijft liggen en er verwaarlozing kan optreden. Bovendien is de Diepenring, zo is gebleken in het project, in tegenstelling tot de algemene perceptie geen A-locatie voor woonschepen. Dit betekent dat de investeringskracht in de Diepenring beperkt is. De regel authentiek/niet-authentiek, hoe goed bedoeld ook, werkt averechts op verbetering van de beeldkwaliteit in delen van de Diepenring. Vanuit het project is dan ook de wens ontstaan om een alternatief te ontwikkelen voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de Diepenring, namelijk door het stellen van beeldkwaliteitseisen, in combinatie met het toelaten van arken. Hierbij geldt wel dat in het huidige bestemmingsplan openbaar vaarwater de eis tot authentiek is gesteld.

Kwetsbare/niet-kwetsbare schepen

Er is ook nog onderscheid tussen kwetsbare en niet-kwetsbare schepen. Dit is van belang in verband met de beroepsvaart. Op vaarroutes die gebruikt worden door beroepsvaart is het van belang dat woonschepen niet-kwetsbaar zijn (dwz een bepaalde kracht kunnen opvangen), en een vluchtroute kunnen bieden naar de wal.

Bewoning

Daarnaast is er onderscheid te maken naar de vorm van bewoning:

- eigenaar/bewoner: de eigenaar woont ook op het schip

- één huurder: de eigenaar woont niet op het schip

- meerdere huurders op één schip met één voordeur of meerdere voordeuren (kamerverhuur/studio's).

Omdat wij geen woonruimtere registratie hebben zoals op de wal is het niet eenduidig vast te stellen hoe groot alle bovenstaande groepen zijn. Door verschillende databestanden te

combineren is de schatting dat circa 70% van de woonschepen op ligplaatsen worden bewoond door eigenaar-bewoners, en circa 30% wordt verhuurd.

Kamerverhuur is een woonvorm die bij de stad hoort. In het project is geconstateerd dat kamerverhuur op het water een gegeven is. Daarbij is het wel van belang dat kamerverhuur veilig gebeurt, dat het volgens de regels gebeurt en dat er geen verdringing van reguliere bewoning door kamerverhuur mag plaatsvinden.

Knelpunt: De veiligheids- en onderhoudssituatie van woonschepen waar kamers verhuurd worden kan minder zijn dan bij reguliere bewoning. Het bouwbesluit is niet van toepassing. De positie van kamerbewoners op het water is bovendien ongunstig: er is geen recht op huurbescherming, men heeft geen recht op huurtoeslag en de huurprijs is niet wettelijk gereguleerd. Voor weinig kwaliteit wordt vaak veel betaald. Vanuit het project is de vraag gesteld of kamerverhuur beter kan worden gereguleerd.

Niet-woonschepen

Bedrijfsschepen

Naast woonschepen wordt er ruimte op het water ingenomen door bedrijfsschepen. Bedrijfsschepen nemen een plaats in (liggen vast) op een plek waar ook een woonschip zou kunnen liggen, zoals het pannenkoekschip en de schepen van rondvaartbedrijf Kool.

Beroepsschepen

Daarnaast wordt er veel ruimte op het water gebruikt door de beroepsvaart. Voor het aanmeren van de beroepsvaart hebben de gemeente en particulieren een aantal havens in beheer waar de beroepsvaart tijdelijk kan aanleggen.

Recreatievaart

Tot slot is de recreatievaart een belangrijke gebruiker van het water. De recreatievaart heeft een aantal jachthavens ter beschikking, zowel gemeentelijk als particulier. In het hoofdstuk Ruimtelijke Ordening op het Water wordt nader op zowel de beroepsvaart als de recreatievaart ingegaan.

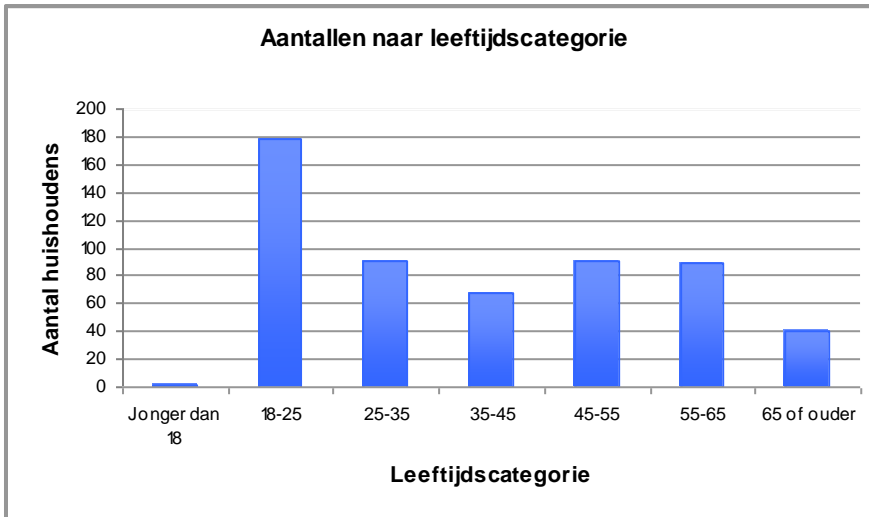
Knelpunt: de verschillende vormen van gebruik van het water conflicteren op een aantal plekken waardoor de ruimte op het water niet optimaal wordt benut. Een voorbeeld is een plek die nu als tijdelijke plek voor de recreatievaart wordt gebruikt maar die ook als ligplaats voor woonschepen zou kunnen worden gebruikt.

2.5 Kenmerken bewoners

In het onderzoek Kantje Boord (1998) is onderzoek gedaan naar de bevolkingssamenstelling van bewoners op het water en hun woonwensen. In 2012 is besloten een nieuw onderzoek te doen om een actueel beeld van de bewoning op het water te krijgen. Een nadere analyse van het woongedrag op het water is daarbij wenselijk. De vraag is of er een wooncarrière op het water bestaat en hoe die er dan uit ziet.

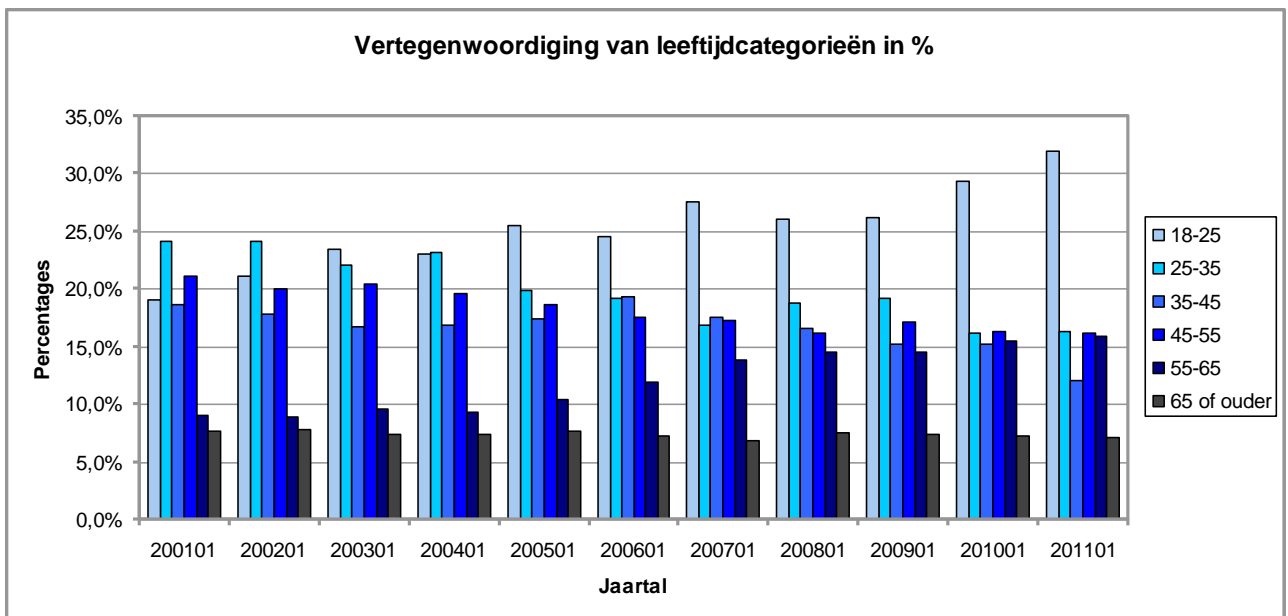
Leeftijd

De onderstaande grafiek geeft de leeftijd van de hoofdbewoner weer. De leeftijdsverdeling laat zien dat bijna éénderde van de hoofdbewoners onder de 25 jaar is. De 65-plussers vormen de kleinste groep (7%). Ook zien we een minderheid in de leeftijdsgroep 35 tot 45 jaar (12%).



Bron: GBA (2012)

Belangrijk is de ontwikkeling in de tijd. Van 2002 tot 2012 is het aandeel jongerenhuishoudens (tot 25 jaar) op het water gestegen van 25% in 2001 tot 33% in 2011. Dit is met name ten koste gegaan van de leeftijdsgroep 25-45 jaar. De leeftijdscategorie 55 jaar en ouder is redelijk constant gebleven.



2.6 Regelgeving op het water

Het gebruik van het water is in de volgende documenten vastgelegd:

- de Verordening Openbaar Vaarwater (VOV 2006, laatst gewijzigd 2009)
- het Bestemmingsplan Openbaar Vaarwater (2009)
- het Binnenvaartpolitiereglement
- het Keurreglement (Waterschap)

In de VOV worden regels gesteld:

1. aan de ligplaatsen voor schepen uit oogpunt van ordelijk gebruik van de ligplaatsen (gezondheids- veiligheids- en milieu-aspecten en aanzien van de gemeente);
2. met betrekking tot de veiligheid op en het ordelijk gebruik en de bescherming van het openbaar vaarwater in zijn algemeenheid en van bruggen, kademuren, oevers en andere waterstaatswerken;
3. ter bevordering van de rechtszekerheid van eigenaren, bewoners en gebruikers van schepen.

Het Bestemmingsplan Openbaar Vaarwater regelt alleen die zaken die niet in de VOV zijn geregeld en die, vanuit een ruimtelijk oogpunt, noodzakelijk worden geacht voor een goede ruimtelijke ordening op het openbaar vaarwater van de gemeente Groningen.

De regelgeving werkt dus aanvullend op elkaar.

Uiteraard is er meer regelgeving direct of indirect van invloed op het wonen op het water, zoals landelijke wetgeving (bv. Huisvestingswet, Wet ruimtelijke ordening), milieuwetgeving, wet verontreiniging oppervlaktewater vaarreglement, keur, enzovoorts. Op landelijke regelgeving en regelgeving van andere overheden hebben we geen invloed. We richten ons op de VOV en het Bestemmingsplan Openbaar Vaarwater.

Zowel het VOV als het Bestemmingsplan vormen een neerslag van de beleidskeuzes die gemaakt worden. Pas nadat er voor een beleidswijziging wordt gekozen zal worden onderzocht of en zo ja, hoe deze dienen worden verwerkt in de VOV of het Bestemmingsplan.

Eventuele wijzigingen in deze regelgeving zal moeten worden meegenomen in het uitvoeringsplan.

Wachlijst

Nieuwe of vrijgevallen ligplaatsen worden uitgegeven op basis van een wachlijst. Deze wordt bijgehouden bij de gemeente en jaarlijks doorgesproken met het WCG. Er is geen sprake van een pro-actief wachlijstmanagement omdat er de laatste decennia slechts weinig nieuwe ligplaatsen te vergeven waren.

De lijst is als volgt samengesteld:

Deel	Groep mensen	Omschrijving
1.	A. Met schip in Noorderhaven	Zijn op zoek naar een vaste ligplaats in de stad die uitgegeven/vergund kan worden door de gemeente.
	B. Met schip in de Stad op een vaste ligplaats, dus buiten de Noorderhaven	Zijn op zoek naar een andere ligplaats in de stad die uitgegeven/vergund kan worden door de gemeente. Dit zijn de doorstromers.
2.	C. Met schip niet in Groningen	Zijn op zoek naar een eerste ligplaats in Groningen.
	D. Zonder schip	Zijn op zoek naar een ligplaats om voor het eerst op het water te wonen

Op de wachtlijst staan momenteel 126 personen (augustus 2012).

Er is doorgaans veel discussie over de correctheid van de wachtlijst. Het kost daarmee veel energie om de wachtlijst up-to-date te houden. Daarnaast kent de wachtlijst ‘vervuiling’. Bovendien wordt de wachtlijst in de praktijk nauwelijks gebruikt omdat de vergunning in de praktijk via verkoop van de boot overdraagbaar is.

Knelpunt: pro-actief wachtlijstmanagement kost veel tijd en daarmee geld.

Één persoon, één vergunning

In onze regelgeving (de VOV) is geregeld dat er per persoon maar één ligplaatsvergunning op naam mag worden afgegeven. Het doel van deze regeling is dat het wonen op het water voor zoveel mogelijk mensen toegankelijk moet zijn. Dit is een uitgangspunt dat goed past in ons woonbeleid voor de stad (voor iedereen voldoende woningen).

Deze bepaling heeft echter in de hand gewerkt dat er ligplaatsvergunningen op meerdere namen (bv. familieleden) worden gezet uit commercieel oogpunt. Achter deze persoon is dan een constructie opgezet qua financiering of exploitatie. Dit is de zogenaamde ‘katvangerconstructie’. Doordat de constructie achter de ligplaatshouder op zich niet wordt betrokken in de vergunningverlening is deze constructie niet in strijd met de VOV. Wel wordt het gevoel door zowel WCG als gemeente gedeeld dat dit niet de bedoeling kan zijn geweest van deze, op zich goedbedoelde, regel. De regel heeft, in plaats van doorstroming te bevorderen voor het wonen op het water, eerder voor minder doorstroming gezorgd. Ook heeft de regel niet goed gewerkt als het gaat om het tegengaan van verdringing door kamerverhuurschepen.

Knelpunt: de, in de basis goede, regel “één persoon één vergunning” leidt tot de omzeiling ervan in de ‘katvangerconstructie’ die ongewenst is maar niet in strijd met de VOV. Dit heeft irritatie bij alle betrokkenen tot gevolg, met als gevolg extra ambtelijke inzet en eventuele procedures met daarbij behorende kosten voor de gemeente en voor de betrokken partijen.

2.7 Kosten bewoners / gemeente

Kosten bewoners

Voor bewoners zijn er twee reguliere kosten: de leges en de Roerende Zaak Belasting (RZB). Wanneer een bewoner een ligplaatsvergunning op zijn naam krijgt zijn daarmee legeskosten gemoeid. Dit geldt ook als de vergunning moet worden gewijzigd zoals bij een verbouwing. Dit zijn eenmalige kosten. De tarieven voor de leges worden jaarlijks vastgesteld en zijn evenals de andere gemeentelijke leges kostendekkend.

De RZB is een bijdrage in de algemene kosten van de gemeente. De tarieven van de roerende zaakbelasting zijn gelijk aan de tarieven die in het kader van de onroerende zaakbelasting (OZB) gelden. Net zoals bij onroerende zaken worden roerende zaken van een waarde voorzien. Bij deze waardebeoordeling volgen we zoveel mogelijk de systematiek die voor onroerende zaken in de Wet Waardering Onroerende Zaken is voorgeschreven. Dat betekent dat de waarde van schepen zoveel mogelijk wordt bepaald door een vergelijking met verkoopcijfers van daarmee vergelijkbare schepen. De waarde wordt bepaald door schip en ligplaats.

Liggeld

Liggeld dient te worden betaald door schepen die in daarvoor aangewezen havens liggen. Het is samengesteld uit een algemene bijdrage en een bijzondere bijdrage voor het gebruik van het gemeentelijk water. Het gaat hier meestal om een kortdurend verblijf in Groningen. In de havens waar liggeld wordt betaald, wordt geen roerende zaakbelasting geheven. De situatie in de Noorderhaven is hierop een uitzondering, omdat daar sprake is van zowel kort- als langdurig verblijf. In de Noorderhaven wordt daarom per schip bepaald of er liggeld of roerende zaakbelasting moet worden betaald.

Kosten en organisatie gemeente

Om het huidige systeem van vergunningverlening en handhaving op het water te kunnen uitvoeren maakt de gemeente vanzelfsprekend kosten (inzet ambtenaren, procedurekosten etc.). We streven er uiteraard naar om deze kosten zo laag mogelijk te houden. Doordat de huidige regelgeving op een aantal punten tot ongewilde effecten leidt, ontstaan er ook regelmatig procedures en lopen de gemeentelijke kosten op.

Daarnaast zijn binnen de gemeente activiteiten en kennis op het onderwerp ‘wonen op het water’ versnipperd over veel afdelingen (o.a. Sectie Havenwezen, BWT, Stadsbeheer, Beleid & Programmering, Stadsdeelcoördinatie, Milieudienst). Dit leidt er toe dat er regelmatig overlap ontstaat in werkzaamheden tussen deze afdelingen en dat de afdelingen soms in elkaars vaarwater terechtkomen. Dit leidt er tevens toe dat bewoners niet altijd weten waar ze met hun vraag terecht kunnen, en tegelijkertijd soms ook tot shopgedrag, tot onvrede bij het WCG en tot inefficiëntie bij de gemeente.

Knelpunt: De organisatie van het wonen op het water bij de gemeente kan efficiënter worden georganiseerd .

Ankergeld

Van groot belang in de discussie over de toekomst van het wonen op het water in de stad is het fenomeen ‘ankergeld’. Ankergeld is in feite de economische waarde die een ligplaats vertegenwoordigt. Een woonschip zonder ligplaats is niet veel meer waard dan de technische

waarde van het schip. Een niet-vergunde ligplaats heeft op zich geen waarde in het huidige systeem, maar wordt ineens veel geld waard op het moment dat de plek vergund wordt. De waarde van de plek fungeert vervolgens als vermogen voor de bewoner en wordt meeverkocht bij een transactie (de opvolgend koper van het schip mag exclusief de vergunning aanvragen).

Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de gemeente ligplaatsen die zij ooit 'om niet' heeft uitgegeven moet terugkopen tegen de economische waarde van de ligplaats+woonschip. Het 'ankergeld' varieert van enkele tienduizenden euro's tot uitschieters boven de 100 duizend euro. Naar schatting van het WCG heeft 80 % van de huidige bewoners ankergeld betaald. In het huidige systeem moet de gemeente deze plek vervolgens weer 'om niet' uitgeven, daar waar een eigenaar de plek tegen marktwaarde kan verkopen vanwege de overdraagbaarheid van de ligplaatsvergunning.

Dit is wezenlijk anders dan het aankopen van vastgoed op de wal door de gemeente. Dit vastgoed blijft een economische waarde vertegenwoordigen en kan eventueel ook weer verkocht worden.

Knelpunt: het fenomeen ankergeld leidt tot een bijzonder ongewild neveneffect, namelijk de gemeente die haar eigen locatie moet terugkopen met belastinggeld en niet kan verkopen.

Een ander nadeel van het huidige systeem van 'om niet' plekken uitgeven is dat de prikkel ontbreekt tot het creëren van nieuwe ligplaatsen. Immers, de gemeente kan de plekken niet kostenneutraal ontwikkelen (bv. ontsluiting, groen, plankosten). Dit is anders dan op de wal, waar plankosten en bouwrijp maken terugkomen in de grondexploitatie (GreX) van een gebied.

Knelpunt: De gemeente kan binnen de huidige systematiek niet kostendekkend nieuwe ligplaatsen ontwikkelen. De wens om nieuwe ligplaatsen in ontwikkelgebieden te creëren zal het daardoor altijd afleggen tegen andere belangen in het gebied die wel inkomsten genereren. Dit belemmert een gezonde werking van de woningmarkt op het water.

2.8 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de huidige manier waarop het Wonen op het Water georganiseerd is in de stad op diverse onderdelen tot knelpunten leidt. Het doel van het project is om te onderzoeken of deze knelpunten kunnen worden weggenomen. Hiervoor is het noodzakelijk dat een aantal fundamentele zaken anders worden georganiseerd in de toekomst. Deze zaken hebben we ondergebracht in vier thema's.

Het betreft:

- Ruimtelijke Ordening
- Uitgiftesystematiek
- Kamerverhuur
- Systeem en Organisatie

Over de resultaten van deze thema's gaat het volgende hoofdstuk.

3 Aanpak

3.1 Inleiding

De conclusie na de twee voorgaande hoofdstukken is dat de manier waarop wonen op het water nu is georganiseerd op verschillende terreinen tot knelpunten leidt. Het oplossen van deze knelpunten is niet eenvoudig: dit kan alleen met een integrale aanpak.

Het realiseren van nieuwe ligplaatsen binnen het huidige systeem bijvoorbeeld gaat niet gepaard met een financiële prikkel waardoor andere belangen waarbij dat wel het geval is altijd voorrang krijgen. Dus het maken van nieuwe ligplaatsen moet gepaard gaan met een nieuw systeem van beprijzing en ligplaatsverwerving. Dit heeft na lange discussie geresulteerd in drie denkbare scenario's. Ook voor de andere, in hoofdstuk twee beschreven knelpunten geldt dat de oplossing een samenhangend karakter moet hebben. Het is hierbij bovendien van belang dat er draagvlak is zowel bij bewoners als bij de gemeentelijke organisatie.

In dit hoofdstuk is per afzonderlijk thema uitgewerkt waar de oplossingen en kansen liggen voor de beschreven knelpunten. Zo is met betrekking tot Ruimtelijke Ordening onderzocht waar kansen zijn voor nieuwe liggebieden en welk profiel bij een dergelijk gebied past. Want dat zal ook helder moeten zijn bij de ontwikkeling van nieuwe gebieden. Nieuwe liggebieden kunnen gezien het huidige slechte imago van de woonvorm in Groningen alleen gerealiseerd worden als eisen worden gesteld aan de beeldkwaliteit. Dit zal voor bepaalde plekken betekenen dat de vrijheid beperkt is vanwege de hoeveelheid andere functies en belangen in de omgeving. Op andere plekken kan het betekenen dat er vrijwel geen eisen gesteld worden en er sprake kan zijn van 'autonoom wonen'

Een ander systeem van uitgifte van ligplaatsen is onontkoombaar, dat is wel gebleken tijdens de totstandkoming van dit plan. Het opheffen van de overdraagbaarheid van de vergunning wordt ambtelijk vaak als oplossing aangedragen. Maar deze optie is een ontkenning van de werkelijkheid dat een ligplaats een waarde vertegenwoordigt tot soms meer dan honderdduizend Euro. En een aanzienlijk deel van de huidige bewoners op het water heeft bij de koop van de boot ook betaald voor de ligplaats. Hoe het systeem er precies uit moet komen te zien is echter nog niet uitgekristalliseerd. Voorop staat dat de invoering van een dergelijk systeem geleidelijk moet gaan en rekening houdend met de huidige bewoners. Het meest logisch is dat gestart wordt met het beprijzen van nieuwe ligplaatsen. Een ander systeem van uitgifte van ligplaatsen heeft ook gevolgen voor de wachtlijst in de toekomst.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op ruimtelijke ordening op het water, uitgiftesystematiek, kamerverhuur, het op orde brengen van gegevens en de organisatie van deze zaken.

3.2 Ruimtelijke ordening op het water

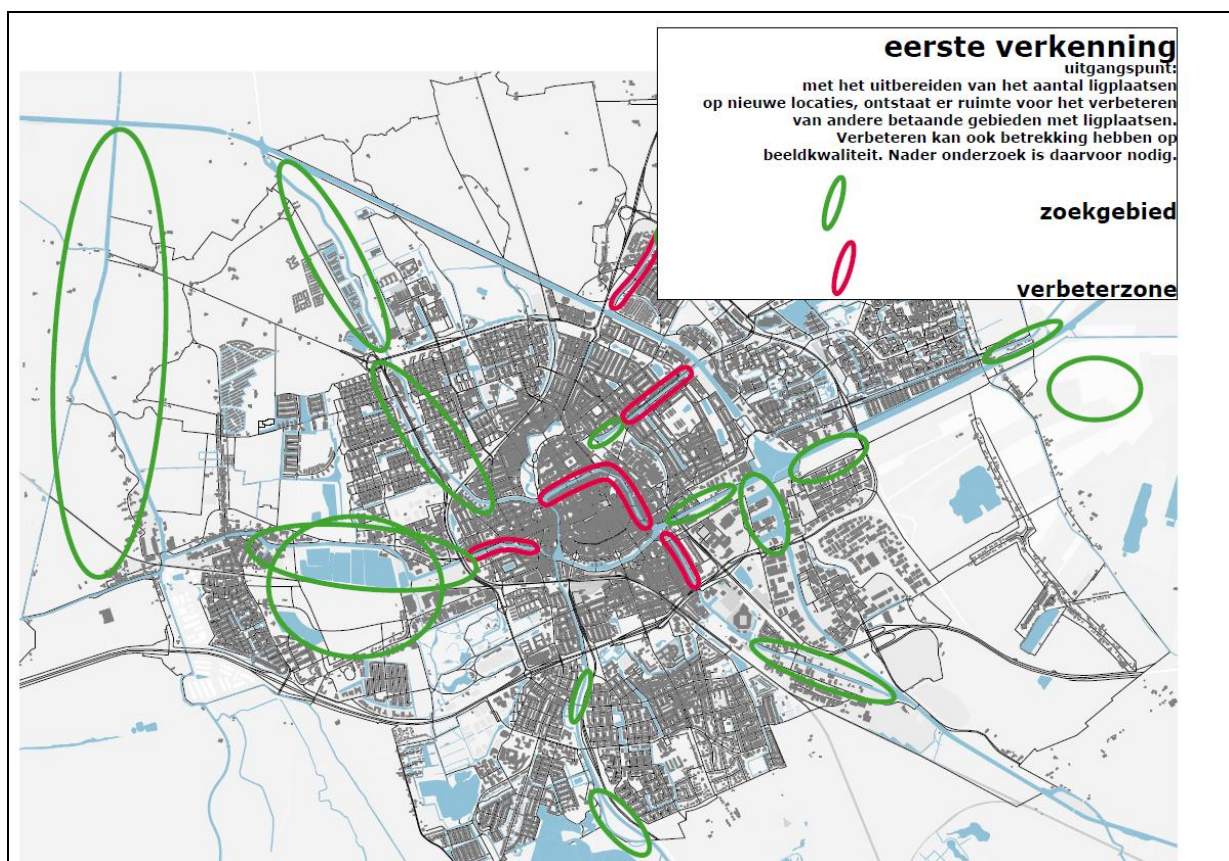
Inleiding

Door de afspraak dat er minimaal 434 ligplaatsen moeten zijn in de stad en het feit dat er vanwege ruimtelijke ontwikkelingen soms ligplaatsen moeten verdwijnen is er sprake van een continue zoektocht naar nieuwe ligplaatsen. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het collegeprogramma mede-aanleiding is om te onderzoeken of er nieuwe liggebieden kunnen worden gevonden in de Hoendiepzone en in Meerstad, onder strikt ruimtelijke voorwaarden. In hoofdstuk 1 en 2 is ook beschreven waarom deze ruimtelijke voorwaarden nodig zijn om nieuwe liggebieden te ontwikkelen.

Naast wonen zijn diverse andere functies die aanspraak maken op de ruimte op en rond het water. Dit plan en vervolgens het uitvoeringsprogramma moet een ruimtelijk afwegingskader bieden waarmee functies elkaar op een eerlijke manier kunnen concurreren.

Doordat er de komende jaren projecten worden uitgevoerd ter verbetering van de beeldkwaliteit en ter verbetering van de woonkwaliteit op het water moeten er voldoende wisselplekken beschikbaar zijn.

Figuur 3.1 geeft een beeld van de mogelijke kansrijke gebieden voor nieuwe ligplaatsen. Daarnaast zijn op deze kaart de gebieden geaccentueerd waar verbetering gewenst zijn.



Figuur 3.1 zoekgebieden en verbeterzones

Deze paragraaf schetst een beeld voor de benutting van de ruimte op en rond het water. Daarbij zijn meerdere aspecten uitgewerkt die onderling met elkaar in verband staan, zoals wensen van bewoners, eigendomsconstructies, juridische kaders en gemeentelijke regelgeving. Uitgangspunt is een aantrekkelijk en sociaal gebruik van het water van de stad

onder druk van meerdere functies. Er is gewerkt samen met bewoners, ondernemers en gemeente, vanuit de overtuiging dat we met een gezamenlijk product meer draagvlak hebben en dat dit een voorwaarde is voor succes. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de functies, zoekgebieden, de verbeterzones en beeldkwaliteit

Functies

Wonen is de functie die het meest prominent aanwezig is op het water in de stad. Het uitgangspunt in dit plan is dat er voldoende ruimte voor wonen moet zijn zodat er bij ruimtelijke ontwikkelingen of verbeterprojecten niet meteen problemen ontstaan. De vergelijking met een schuifpuzzel gaat hierbij op, om te kunnen schuiven zal er altijd een lege plek moeten zijn. In het geval van een situatie met ruim 430 vaste ligplekken gaan we uit van 5 %. Andere functies die aanspraak maken op de ruimte op het water zijn, toeristische vaart nautische bedrijvigheid en recreatie op het water.

Zoekgebieden

Er is een eerste verkenning uitgevoerd naar nieuwe mogelijke locaties op het water voor de bovengenoemde functies. Het uitgangspunt hierbij is dat met het uitbreiden van het aantal ligplaatsen op nieuwe locaties, er ruimte ontstaat voor het verbeteren van andere bestaande gebieden met ligplaatsen. Verbeteren kan ook betrekking hebben op beeldkwaliteit. In de bijlage is per locatie het zoekgebied beschreven, de mogelijkheden en het bijbehorende profiel. De zoekgebieden die op korte termijn het meest kansrijk zijn voor wonen, zijn het Hoendiep en het Winschoterdiep. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de zoekgebieden en de mate waarin ze kansrijk zijn.

Verbeterzones

Er is een aantal gebieden aangemerkt als verbeterzones. Het argument hiervoor is enerzijds de beeldkwaliteit, maar ook vanwege de druk om ruimte te bieden aan andere functies op het water. In de bijlage is per locatie de zone beschreven, en de verbetering die gewenst is. Voorbeelden van verbeterzones zijn de Diepenring en het Hoendiep. Een punt van aandacht in een aantal verbeterzones is de 5 meter regel.

Beeldkwaliteit

Het stellen van beeldkwaliteitseisen is nieuw voor Groningen. Het is wel noodzakelijk voor het ontwikkelen van nieuwe liggebieden en voor een betere regulering van kamerverhuurboten.

Het voorstel is te werken met een beeldkwaliteitscommissie naar analogie met de welstandscommissie voor bouwwerken. De mate waarin beeldkwaliteit een item is, is zoals eerder gezegd afhankelijk van de plek in de stad. Een eerste aanzet hiervoor is beschreven in de profielen die zijn opgenomen in de bijlage. In 2011 is gestart met een onderhoudssubsidie die als doel heeft de beeldkwaliteit te verbeteren in de Diepenring.

Uitvoeringsplan

Zowel de zoekgebieden als de verbeterzones moeten verder worden beschreven. Ten aanzien van de zoekgebieden is er al een eerste verkenning gestart naar de mogelijkheid voor nieuwe ligplaatsen in het Hoendiep. Er moet een beeldkwaliteitscommissie worden gevormd met daarin deskundigen.

QUICK SCAN LOKATIES	aduarderdiep	reidiephaven	reidiep FSW	Hoediep suikerunie	Suikerunierrein	brailleweg	hoornse dijk
WONEN OP HET WATER							
eigendom: water	waterschap	provincie	gemeente	gemeente	gemeente	provincie	meerschop paterswolde
grond	gemeente/ provincie/ particulier	gemeente/ particulier	gemeente/ particulier	gemeente	gemeente	waterschap/ gemeente	meerschop paterswolde
omgeving (soort, milieu, geluid...)	afhankelijk van westpoort	goed	ringweg nabij	deel aan drukke weg, delen go	afhankelijk van ontwikkeling	snelweg nabij	afgelegen bosrijk
tijd project (kort 1, lang 10)	2	10	5	1	10	2	5
fysieke investering	beperkt/ substantieel	groot	groot	beperkt	groot	beperkt	onbekend
ontsluiting	niet aanwezig	aanwezig	aanwezig	grotendeels aanwezig	beperkt	aanwezig	zeer beperkt
aanwezige techniek	niet aanwezig	aanwezig	aanwezig	aanwezig	niet	niet	zeer beperkt
waterinfrastructuur	in bestaand water	bestaand water extra uitgraven	bestaand water extra uitgraven	in bestaand kanaal	moet aangelegd worden	in bestaand kanaal	in bestaand kanaal
doorvaart	uitzoeken	in haven	in haven	+ , 30m	nvt	+ mits niet-kwetsbaar	+
ecologie	zuidwending waardevol water	geen	geen	geen	waardevolle delen	groenverbinding	onbekend
aantal	onbekend	onbekend	onbekend	10-20	veel mogelijk	5-10	onbekend
overig		in relatie tot grondontwikkeling	in relatie tot grondontwikkeling		interessant als onderdeel totaal	tegenstand Gyas	
eerste inschatting	veel onzeker	afhankelijk van externe factoren	afhankelijk van externe factoren	kansrijk korte termijn	lange termijn interessant, veel onzeker	interessant maar onzeker	nader onderzoek
	vraagt zorgvuldig plan en afstem	kostbaar en ruimtelijk gevoelig	kostbaar en ruimtelijk gevoelig	nader onderzoek	afhankelijk van verdere planvoor	eerder verloren rechtzaak	gevoelig gebied

QUICK SCAN LOKATIES	oude Winschoterdiep	scandinavische haven	eemskanaal stad	eemskanaal slibdepot	damsterdiep rollen	meerstad	oosterhamrikanaal/ CIBOGA
WONEN OP HET WATER							
eigendom: water	gemeente	gemeente/ particulieren	gemeente	provincie	provincie	gemeente	gemeente
grond	gemeente	gemeente/ bedrijven	overwegend openbaar	gemeente	particulieren	meerstad/ gemeente	gemeente/ openbaar
omgeving (soort, milieu, geluid...)	bedrijven/ industrie	bedrijven/ industrie	nabij drukke en minder wegen	vervuilde grond	onbekend	goed	goed
tijd project (kort 1, lang 10)	1	10	2	5	10	5	2
fysieke investering	beperkt	groot	redelijk	groot	groot	onbekend	groot
ontsluiting	aanwezig	nauwlijks	aanwezig	niet aanwezig	aanwezig	onbekend	aanwezig
aanwezige techniek	niet aanwezig	niet aanwezig	beperkt aanwezig	niet aanwezig	niet aanwezig	onbekend	niet aanwezig
waterinfrastructuur	in bestaand kanaal	in bestaande havens	in bestaand kanaal	niet aanwezig	niet aanwezig	onbekend	
doorvaart	nader onderzoek	+	+ mits niet-kwetsbaar	nvt, in haven	nvt, in haven	+	nvt
ecologie	geen	geen	geen	nader onderzoek	geen	onbekend	waardevol waterverbinding
aantal	+/-	veel mogelijk	onbekend	veel mogelijk	onbekend, beperkt	onbekend	enkele
overig		interessant als onderdeel totaal	wal-water beleving belangrijk	grote investering, veel potentie			open water te waardevol
eerste inschatting	kansrijk korte termijn	kansrijk op lange termijn	nader onderzoek	kansrijk op lange termijn	niet kansrijk	veel onbekend	nader onderzoek
	nader onderzoek	plannen kunnen nog lang duren	beeldkwaliteit belangrijk	veel kosten, veel potentie	veel kosten, weinig potentie		afhankelijk van gebiedsvisie

tabel 3.2 resultaten quick scan: kansen zoekgebieden

3.3 Uitgiftesystematiek

In het collegeprogramma is als doelstelling opgenomen het gefaseerd invoeren van beprijzing van ligplaatsen voor woonboten.

Uit de analyse in hoofdstuk 2 zijn de volgende knelpunten geconstateerd:

Knelpunt: Er is geen enkele financiële prikkel voor de gemeente om nieuwe woonplekken aan te leggen. De wens om nieuwe ligplaatsen in ontwikkelgebieden te creëren zal het daardoor altijd afleggen tegen andere belangen in het gebied die wel inkomsten genereren. Dit belemmert een gezonde werking van de woningmarkt op het water.

Knelpunt: het fenomeen ankergeld leidt tot een bijzonder ongewild neveneffect, namelijk de gemeente die haar eigen locatie moet terugkopen met belastinggeld en niet kan verkopen.

We hebben daarom onderzocht of er andere systemen van uitgifte van ligplaatsen mogelijk en wenselijk zijn. In totaal zijn er 11 scenario's onderzocht, te weten:

0. Voortzetten huidig systeem zonder aanpassingen;
1. Huidig systeem verbeteren;
2. Het stoppen van de overdraagbaarheid van vergunningen;
3. Vergunningen binden aan een beperkte looptijd;
4. Het invoeren van liggeld;
5. Het in bruikleen geven van ligplaatsen;
6. Het verhuren van ligplaatsen;
7. Invoeren van opstalrecht;
8. Het invoeren van erfpacht;
9. Het in eigendom geven van ligplaatsen;
10. Het onderbrengen van ligplaatsen bij een particuliere coöperatie.

Alle scenario's hebben voordelen maar tegelijkertijd hun eigen beperkingen en nadelen. Uiteindelijk zijn de scenario's gewogen volgens de volgende methode:

- Eerst zijn er criteria vastgesteld en voorzien van een wegingsfactor voor belangrijkheid, zowel voor gebruikers als gemeente van 1 tot 3
- Vervolgens zijn de scenario's beoordeeld op de criteria waarbij voor zowel de gebruikers als de gemeente is aangegeven of de situatie significant beter, beter, gelijk, slechter of significant slechter wordt.

Uiteindelijk komt naar voren dat het scenario 'Eigendom' het beste scoort, gevolgd door het scenario 1 'Huidig Systeem Verbeteren'. Daar gaan we hieronder verder op in. Ook is er voor gekozen om, als variant op het scenario 9 'Eigendom', het scenario 10 "Coöperatie" verder uit te werken. We gaan hieronder eerst in op het scenario eigendom omdat dit scenario bij invoering de meest fundamentele wijziging zou betekenen.

Eigendom

Het principe is dat ligplaatsen daar waar mogelijk en gewenst in eigendom worden gegeven. Dit biedt de mogelijkheid om de scheefgegroeide situatie van het 'ankergeld' recht te zetten. Ook is dit een prikkel om nieuwe plekken te ontwikkelen. De situatie van het wonen op het

water komt daarmee weer een stap dichterbij een serieuze woonvorm die gelijkwaardig, maar niet gelijk, is aan wonen op de wal.

In dit verbeterplan formuleren we de kaders waarbinnen het in eigendom geven van ligplaatsen zal moeten worden uitgewerkt. We maken daarbij onderscheid tussen nieuwe ligplaatsen en bestaande ligplaatsen.

Nieuwe ligplaatsen:

1. uitgifte in eigendom. Daarbij wordt een het water van de ligplaats voor een woonschip verkocht als een 'waterkavel'. Deze plekken krijgen dan een kadastrale begrenzing, waarbij voorwaarden gesteld kunnen worden aan de vrije ruimte tussen de boten (de 5 meter regel), aan de bereikbaarheid van de wal voor onderhoud en calamiteiten, aan beeldkwaliteit en aan gebruik (bv. wel of geen kamerverhuur). In feite is hier sprake van een privaatrechtelijke koopovereenkomst tussen de verkopende partij (gemeente) en de koper als ware het een vrije bouwkwavel op het land.
2. ontwikkeling van een 'haven' waarbij er geen overdraagbaarheid van de vergunning is. In dit systeem betaalt een bewoner wel liggeld, maar geen RZB.

Bestaande ligplaatsen:

Voor bestaande ligplaatsen ligt de situatie natuurlijk ingewikkelder. We stellen voor om alle eigenaren van ligplaatsvergunningen de keuze te bieden:

1. indien een eigenaar van een woonschip bereid is om de ligplaats in eigendom over te nemen daartoe de gelegenheid te bieden. Deze eigenaar betaalt dan alleen de overdrachtskosten.. In het koopcontract worden dan de voorwaarden verder geregeld.
2. indien een eigenaar van het woonschip de plek niet wil overnemen kan deze blijven liggen zoals dat nu ook het geval is. We stellen daarbij wel een overgangssysteem voor. De overdraagbaarheid van de vergunning eindigt en wordt vervangen door het recht van eerste koop. De kosten om na een bepaalde periode alsnog de ligplaats in eigendom te verwerven lopen per jaar op, totdat de marktwaarde van de ligplaats is bereikt.

Ook kunnen er locaties zijn die de gemeente om een andere reden niet in eigendom kan of wil uitgeven, bijvoorbeeld bij (toekomstige) projecten of vanwege veiligheid of vaarklasse van de vaarweg.

Kaders voor het nader uitwerken van het eigendomssysteem

- De eigenaar moet zelf bereid zijn de ligplaats in eigendom over te nemen. Voor nieuwe plekken kan dit anders liggen, daar weten geïnteresseerden van te voren welke randvoorwaarden er gelden;
- De ligplaats is in eigendom van de gemeente en voldoet aan de VOV;
- We maken op voorhand geen keuze in gebieden waar wel en niet uitgegeven gaat worden;
- Het woonschip moet voldoen aan bestaande regelgeving in de VOV;
- De gemeente dient altijd bij de wal en de waterbodem te kunnen in geval van onderhoud of calamiteiten;
- Er dient rekening gehouden te worden met kwetsbaarheid van woonschepen bij vaarroutes voor de beroepsvaart in het kader van veiligheid;
- Het ontwikkelen van nieuwe plekken moet kostenneutraal zijn;
- Op termijn zal de wachtlijst in de huidige vorm moeten verdwijnen;

Uiteraard zal het een keuze voor het in eigendom geven van ligplaatsen nader moeten uitgewerkt en zullen de exacte criteria nog moeten worden opgesteld en getoetst. Ook zal er een nadere fasering moeten worden uitgewerkt. Deze fasering is niet alleen gewenst vanuit de bewoners maar is ook noodzakelijk om de uitvoering behapbaar te maken.

Uitwerking en daarna invoering van dit beleid zal desondanks incidenteel extra geld en capaciteit gaan kosten. In het uitvoeringsplan moet duidelijk worden wat de gevraagde inzet zal zijn.

Het coöperatiemodel

Een ander model dat is ingebracht in het traject is het zogenaamde ‘coöperatiemodel’. Het WCG heeft dit ingebracht als alternatief voor het eigendomsmodel. Net als in het eigendomsmodel verdwijnt in het coöperatiemodel het uitgiftesysteem van de gemeente in de huidige vorm. Maar in plaats van het individueel verkopen aan huidige eigenaren wordt er door de bewoners zelf een coöperatie opgezet. Eigenaren kunnen zich dan voor een bepaald bedrag inkopen in de coöperatie en daarmee wordt dan een organisatie opgezet die de ligplaatsen gaat verdelen binnen de deelnemers.

Het coöperatiemodel zal in het uitvoeringsplan als variant ook nader worden uitgewerkt en op haalbaarheid onderzocht. De kaders dienen daarbij zoveel mogelijk hetzelfde te zijn als de kaders bij het eigendomsmodel (zie boven).

Verbetering bestaande situatie

Het is bij de kaders al aangegeven: om tot verkoop van ligplaatsen (hetzij individueel, hetzij aan een coöperatie) over te kunnen gaan moeten zowel de ligplaats in het water, de wallekant (indien van toepassing) en het woonschip voldoen aan de regelgeving in de VOV en de BOV: we verkopen geen ligplaatsen van woonschepen die –om wat voor reden dan ook- een ongewenste situatie hebben. Dit betekent dat er met het invoeren van een nieuw uitgiftesysteem een verbeteringslag moet worden gemaakt in de bestaande situatie. Daarmee hangt ook sterk samen de discussie rond de registratie en organisatie bij de gemeente. Er kan pas tot uitgifte worden overgegaan op het moment dat de registratie goed is en de organisatie van het Wonen op het Water is neergezet.

Het verbeteren van de bestaande situatie is dus nodig maar zonder de aanpak van de uitgiftesystematiek leidt het niet tot een structurele oplossing van de knelpunten.

Uitvoeringsplan

Zowel het scenario eigendom als het scenario coöperatie zal nog nader uitgewerkt moeten worden. Dit zal in het uitvoeringsplan moeten gebeuren. Daarbij dient ook nadrukkelijk aandacht te zijn voor een zorgvuldige implementatie inclusief de financiële consequenties.

3.4 Kamerverhuur

Inleiding

Uitgangspunt is dat kamerbewoning op het water een gegeven is: een woonvorm die in een behoefte voorziet en dus ook in de toekomst mogelijk moet blijven. Mits dit gebeurt onder veilige omstandigheden en via transparante regelgeving.

De vraag of het beter kan worden gereguleerd is relevant omdat kamerbewoning op het water een aantal effecten heeft die niet optimaal zijn. De bereidheid tot het uitvoeren van onderhoud van kamerverhuurders op het water is doorgaans lager dan van eigenaar/bewoners, de brandveiligheid kan in het geding zijn, verdringing van reguliere woonschepen door kamerverhuurders is een item en niet in de laatste plaats zijn kamerbewoners een kwetsbare categorie bewoners. Op het water is deze groep extra kwetsbaar omdat het bouwbesluit niet van toepassing is en er geen huurbescherming is. Daarnaast is er geen huurtoeslag mogelijk.

De aandacht is vooral uitgegaan aan factfinding en aan het verkennen van de juridische mogelijkheden.

De feiten

Van de 434 ligplaatsen worden er naar schatting zo'n 50 bewoond via kamerverhuur. Daarboven zijn er nog een aantal in de vorm van zelfstandige studio's. Wij richten ons in dit hoofdstuk op de kamerverhuur. Het aantal is overigens niet exact te bepalen omdat een definitie van kamerverhuur op het water ontbreekt en wij geen inzicht hebben in de individuele huurcontracten. Het aantal is daarom gebaseerd op het combineren van bevolkingsgegevens uit het GBA en lokale kennis van met name het WCG.

Uit de bevolkingscijfers (zie hs.2) blijkt dat er op het water sprake is van verjonging op het water. Dit kan inderdaad komen door een toename van kamerverhuurschepen of studio's (en dus verdringing), maar omdat we geen historische cijfers en geen definitie van kamerverhuur hebben is dit niet exact vast te stellen. Ook heeft de woonvorm kamerverhuur een negatieve invloed op het imago van de woonvorm, zoals op de Diepenring en Hoendiep.

Er is één verhuurder die circa de helft van de kamerverhuurboten in bezit heeft of financiert (en een aantal andere met een kleiner aantal boten. Met de grootste verhuurder zijn enkele gesprekken gevoerd om de analyse van het wonen op het water, en met name de kamerverhuur, helderder te krijgen.

Kamerbewoners kunnen uit allerlei bewonersgroepen afkomstig zijn, maar meestal betreft het studenten. Studentenbewoning op het water levert daarmee ook (zij het een kleine) bijdrage aan de totale vraag naar jongerenhuisvesting in de stad. Uit het onderzoek naar de wooncarrière op het water zal duidelijk moeten worden hoe het precies zit met de doorstroming van studenten op het water. Uit informatie van het WCG en een grote verhuurder is wel duidelijk geworden dat de gemiddelde kamerbewoner kort (<1 jaar) in zijn kamer woont om snel door te stromen naar betere huisvesting. Kamerbewoning op het water staat daarmee onderaan de ladder als het gaat om kwalitatieve huisvesting.

De ‘katvangerconstructie’

In onze regelgeving (de VOV) is geregeld dat er per persoon maar één ligplaatsvergunning op naam mag worden afgegeven. Dit heeft in de hand gewerkt dat er ligplaatsvergunningen op meerdere namen (bv. familieleden) worden gezet. Achter deze persoon is dan een constructie opgezet qua financiering en/of exploitatie. Dit is de zogenaamde ‘katvangerconstructie’

Onze conclusie is dat deze constructie, alhoewel ongewenst en een manier om bestaande regelgeving te ontwijken, niet tegen bestaande gemeentelijke regelgeving ingaat. De gemeente heeft op basis van de VOV geen andere mogelijkheid dan de vergunning te verlenen als de aanvrager een natuurlijk persoon is en de overige gegevens kloppen. Er is geen reëel alternatief.

Juridische aspecten

Er is onderzocht in hoeverre de gemeente in een verordening voorschriften met betrekking tot woonschepen op mag nemen, zoals welstandsachtige eisen, technische eisen m.b.t. woonkwaliteit en brandveiligheid en een verbod op (kamer)verhuur. Omdat de gemeente en de WCG daarover van mening bleven verschillen is een extern juridisch bureau (Plas en Bossinade) om advies gevraagd.

Het extern advies is dat eisen met betrekking tot kamerverhuur slechts tot aan de voordeur kunnen worden opgelegd. Daarvan kan sprake zijn als er een effect is op de omgeving. Qua brandveiligheid kunnen er eisen gesteld worden als de algemene brandveiligheid op het water in het geding is. Bij brandveiligheid op een individueel schip is daarvan geen sprake.

De conclusie in het kader van dit project is dat de gemeente in de verordening geen regels op kan nemen ten aanzien het onderscheid kamerbewoning/reguliere bewoning achter de voordeur.

Woon- en omgevingskwaliteit

Het bouwbesluit is niet van toepassing op woonschepen als roerende goederen, dus ook op verhuurde woonarken. Het bouwbesluit is bedoeld om veiligheid en gezondheid van bewoners van gebouwen te regelen. Het ontbreken van het bouwbesluit ‘op het water’ legt de verantwoordelijk volledig bij de eigenaar van schepen neer. Bij verhuur op de water is de huurder niet beschermd door deze regelgeving. Daarmee zijn deze bewoners op het water extra kwetsbaar.

De woonkwaliteit van kamerbewoning verschilt van die op het land. Daar waar kamerbewoners op het land huurbescherming hebben en een beroep kunnen doen op huurtoeslag is dat op het water niet zo. Kamerbewoners zijn daarmee kwetsbaar. Dit is echter buiten de reikwijdte van de gemeente om hier iets aan te doen omdat huurbescherming/huurtoeslag landelijk wordt geregeld. In bijzondere gevallen kan een bewoner bij de gemeente een beroep doen op woonkostentoeslag vanuit de bijzondere bijstand.

Een woonvorm die in het verlengde ligt van kamerverhuur zijn studio’s op het water. Studio’s hebben in tegenstelling tot kamerverhuur doorgaans wel eigen voorzieningen (zelfstandig) en zijn daarmee kwalitatief beter dan (onzelfstandige) kamerverhuur. Groei van het aantal studio’s biedt ruimte voor doorstroming vanuit kamerbewoning en geeft daarmee ruimte aan de onderkant voor vervanging.

In het verlengde hiervan is gesproken over de authenticiteitseis in de Diepenring. Deze werkt verpaupering van kamerverhuurboten in de hand om dat eigenaren hun boot niet vervangen omdat ze niet aan de authenticiteitseis kunnen voldoen. Advies is deze eis te laten vervallen.

Er is nog gesproken over de kwetsbare schepen en of er voor kamerverhuur specifieke regels daaromtrent moeten komen. De conclusie is dat regelgeving omtrent kwetsbare schepen voor alle woonvormen van toepassing moet zijn, kamerverhuur of anders.

Scenarios

Er is een verkenning gemaakt van diverse scenario's om kamerbewoning op het water te verbeteren:

1. Huidig beleid voortzetten
2. Nieuw beleid, voor alle woonboten dezelfde regelgeving
3. Nieuw beleid, specifiek gericht op commerciële kamerverhuur
4. Actieve verwerving van kamerverhuurboten door de gemeente
5. Actieve verwerving van kamerverhuurboten door een nieuw op te richten organisatie
6. Zonering en actief verplaatsingsbeleid

We richten ons op scenario 3. Naar scenario 5 is ook verder gekeken, maar dit bleek uiteindelijk financieel en organisatorisch niet haalbaar. Echter, zoals hierboven al gebleken is zijn de mogelijkheden tot nieuw beleid in het huidige systeem alleen mogelijk aan de buitenkant van het schip, tot aan de voordeur.

Conclusie: een andere manier van uitgifte

Uit het bovenstaande blijkt dat de gemeente in de huidige situatie vrijwel geen mogelijkheden heeft om kamerverhuur op het water te reguleren.

Indien de gemeente toch meer grip willen krijgen op de kamerverhuurmarkt op het water (om bijvoorbeeld de verdringing tegen te gaan of de woonkwaliteit te verbeteren), conform het scenario 3, dan kan dat alleen maar als er een privaatrechtelijke afspraak wordt gemaakt met de houder van de ligplaatsvergunning. Dit kan in het huidige systeem niet.

In de werkgroep Uitgiftesystematiek zijn andere manieren van ligplaatsuitgifte onderzocht. Indien gekozen wordt voor een systeem waarbij ligplaatsen verkocht worden tegen een reële marktprijs kan de gemeente (als verkopende partij) privaatrechtelijk wel afspraken maken met de koper over wel/niet toestaan van kamerverhuur en onder welke voorwaarden.

3.5 Gegevens op orde

Inleiding

Om projecten in de openbare ruimte te kunnen uitvoeren is het van belang dat de beschikbare gegevens op orde zijn en dat deze gegevens op een voor de betrokkenen overzichtelijke manier gepresenteerd kunnen worden. Dus; waar ligt welke boot, wat zijn de kenmerken, is er een door de gemeente aangelegde rioolaansluiting, wie is eigenaar etc. Deze gegevens kunnen gekoppeld zijn aan een geografisch Informatiesysteem(GIS) waardoor de communicatie erover eenvoudiger wordt. In dit kader zijn we op zoek gegaan naar één informatiesysteem voor alles wat met wonen op het water te maken heeft. Gezien de verschillende processen en daarbij behorende processystemen is dit geen haalbare (en geen wenselijke) zaak. Dit is gelukkig ook niet noodzakelijk om toch alle gewenste (management) informatie eenvoudig te kunnen vergaren. Wel moet er een kernregistratie komen met scheeps- en ligplaatsinformatie en moet het water worden ingedeeld naar gebruik. Als deze basis is geregeld kan de “watergebruik-informatie” in de BVG worden getoond en kunnen er zoekvragen over de verschillende systemen heen worden gesteld.

Aanpak

Omdat het niet haalbaar en wenselijk is om alles in één systeem op te nemen worden de volgende stappen gezet die zijn gekoppeld aan bestaande gangbare systemen binnen de organisatie

1. Het maken van een kernregistratie voor scheeps- en ligplaatsinformatie;
2. De ruimtelijke informatie leggen we vast met de bestaande Geo-systemen;
3. In het systeem ‘Basis Voorziening Gegevens’ (BVG) komt een thema “watergebruik-informatie” waarin per “waterperceel“ de benodigde informatie geraadpleegd kan worden;
4. Voor ingewikkelde, systeemoverstijgende (ad hoc) vragen worden queries ontwikkeld door de functioneel applicatiebeheerders.

3.6 Organisatie

Inleiding

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn verschillende afdelingen en personen bezig met wonen op het water maar de organisatie is niet adequaat ingericht om op een efficiënte wijze met de ruimte op het water om te gaan.

Wonen op het water is de verzamelnaam voor alles wat zich afspeelt qua beleid, uitvoering en beheer rondom ca. 500 woonschepen in het Groningse water. Een van de doelen van het project wonen op water is de gemeentelijke dienstverlening voor deze doelgroep te verbeteren door middel van concrete voorstellen.

In 2010 is een convenant gesloten tussen het Woonschepencomité Groningen en het gemeentebestuur over de wijze waarop we wederzijds met elkaar samenwerken en communiceren. Het project wonen op het water is bedoeld om verbeteringen in de organisatie aan te brengen in de geest van het convenant. De huidige versnipperde aanpak leidt namelijk tot onduidelijkheid en ontevredenheid bij bewoners, bestuur en organisatie.

Er is noodzaak om de organisatie sneller aan te passen. Daarom zijn er een aantal organisatorische aanpassingen doorgevoerd. Waarmee met mandaat vanuit bestuur en organisatie de verdere ontwikkeling en uitvoering van een samenhangend gemeentelijk beleid rondom wonen op en rond het water ter hand kan worden genomen.

Hieronder zijn de activiteiten van de organisatie in relatie tot wonen op het water opgesomd.

Activiteiten in relatie tot wonen op het water

1. bestuurlijk

- extern: overleg met WCG + voorbereiding
- intern traject (wie is aanspreekpunt voor ons bestuur?)

2. beleidsmatig

- naar aanleiding van bestaande knelpunten nieuw beleid maken

3. projectmatig

- zoals Noorderhaven/Diepenring, nieuwe ligplaatsen, woonschepenhaven etc.

4. vergunningverlening/uitvoering

- BWT (ligplaatsen)
- uitvoering huidige Sectie Havenwezen

4. handhaving

- handhaving vergunningen
- handhaving regelgeving Sectie Havenwezen

5. beheer bv. riolering, onderhoud, wallekanten, exploitatie havens etc.

4 Uitvoeringsplan

Op basis van het voorgaande moet er een uitvoeringplan worden gemaakt.

Deze rapportage biedt een analyse van de problematiek en de oplossingsrichtingen. Hiervoor is al opgemerkt dat de voorgestelde aanpak in samenhang met elkaar moet worden uitgevoerd. Er zijn echter al wel een aantal zaken die versneld kunnen worden uitgevoerd en waar reeds een start mee gemaakt is. Het betreft:

- Verbetering in de gemeentelijke organisatie;
- Het op orde brengen van het gegevensbeheer;
- Overdracht kanaalvakken van de provincie naar de gemeente.

In het voorgaande zijn de kaders en richtingen geschetst om de knelpunten van het wonen op het water op te lossen. Een aantal aspecten daarvan moet nader worden uitgewerkt:

- Verdere uitwerking van de zoekgebieden;
- Verdere uitwerking van de verbetergebieden;
- Uitwerking van een systeem voor beeldkwaliteit;
- Uitwerking eigendomsysteem en het coöperatiemodel;
- De benodigde financiële middelen en de tijdplanning.

BIJLAGE

Resultaten quick scan zoek- en verbetergebieden